

# VU Research Portal

## Private veiligheidszorg

Terpstra, J.; van Steden, R.

2008

### **document version**

Publisher's PDF, also known as Version of record

[Link to publication in VU Research Portal](#)

### **citation for published version (APA)**

Terpstra, J., & van Steden, R. (Eds.) (2008). *Private veiligheidszorg*. Special issue, 7 (4).

### **General rights**

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal ?

### **Take down policy**

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

### **E-mail address:**

[vuresearchportal.ub@vu.nl](mailto:vuresearchportal.ub@vu.nl)

# Veiligheid

Tijdschrift voor

## Themanummer

### Private veiligheidszorg

*Peter Klerks*

Terughoudend toezicht op omvangrijke private  
recherche

*Ronald van Steden & Trevor Jones*

Straatcoaches in Slotervaart

*Jan Terpstra*

Beheersing van criminaliteitsrisico's door het  
bedrijfsleven

*Ilse van Leiden & Henk Ferwerda*

Afpersing van het bedrijfsleven: een schemerige  
onderneming

*Rutger Claassen*

Veiligheidszorg tussen markt en staat

# Tijdschrift voor Veiligheid

Het *Tijdschrift voor Veiligheid* is een Nederlandstalig, wetenschappelijk tijdschrift over veiligheid en veiligheidszorg. Het bevat bijdragen over onder meer criminaliteit, overlast, rampen, brandveiligheid en geneeskundige hulp bij ongevallen vanuit verschillende disciplines. De aandacht richt zich daarbij vooral op de maatschappelijke, organisatorische en beleidsmatige aspecten van veiligheid en veiligheidszorg. Wetenschappelijke bijdragen kunnen empirisch, conceptueel of theoretisch zijn, inclusief bijdragen gericht op de ontwikkeling van instrumenten of ontwerpen. Het tijdschrift heeft nadrukkelijk de ambitie dat in artikelen de link met actuele ontwikkelingen in veld en beleid naar voren komt. Daarbij worden, op basis van wetenschappelijke resultaten en inzichten, bijdragen aan het maatschappelijke debat over veiligheid en veiligheidszorg op prijs gesteld. Het tijdschrift staat nadrukkelijk open voor vernieuwende inzichten en tegendraadse gedachten. Het *Tijdschrift voor Veiligheid* is een wetenschappelijk tijdschrift dat zich richt op een breder publiek van geïnteresseerden, werkzaam in beleid, onderwijs, bestuur, staffuncties en praktijk van de veiligheidszorg, landelijk en lokaal, publiek en privaats. Het tijdschrift kent, naast varianummers, themanummers rond actuele onderwerpen op het terrein van veiligheid en veiligheidszorg.

## Redactie

Dr. ir. J.B. Terpstra, Radboud Universiteit (hoofdredacteur)  
Prof. dr. J. Deklerck, Katholieke Universiteit Leuven  
Dr. L.M. van der Knaap, WODC  
Mr. A. Mein, Verwey-Jonker Instituut  
Dr. ir. J.G. Post, Nederlands Instituut Fysieke Veiligheid *Nibra*  
Dr. ir. N. Rosmuller, TNO, Industriële en Externe Veiligheid, Utrecht  
Drs. C. Tielenburg, Haagse Hogeschool  
Drs. G.H. Vogel, Politieacademie  
Dr. K. Wittebrood, Sociaal en Cultureel Planbureau

## Redactiesecretariaat

Drs. Gert Vogel, e-mail [ghvogel@tiscali.nl](mailto:ghvogel@tiscali.nl)

## Referenten

De redactie van het *Tijdschrift voor Veiligheid* wordt ondersteund door referenten uit vakgroepen, werkgemeenschappen en onderzoeksinstituten die op verzoek van de redactie binnengekomen bijdragen van auteurs beoordelen op hun wetenschappelijke waarde en praktijkrelevantie.

## Redactieraad

Prof. dr. J.C.J. Boutellier (voorzitter), Vrije Universiteit Amsterdam en Verwey-Jonker Instituut  
Prof. dr. J.J.L.M. Bierens, Vrije Universiteit Amsterdam  
Prof. dr. M.G.W. den Boer, Politieacademie en Vrije Universiteit Amsterdam  
Prof. dr. G.J.N. Bruinsma, Nederlands Studiecentrum voor Criminaliteit en Rechtshandhaving (NSCR) en Universiteit Leiden  
Prof. dr. H.G. van de Bunt, Erasmus Universiteit Rotterdam  
Dr. M.M. Komen, Haagse Hogeschool en Universiteit Utrecht  
Prof. mr. dr. E.R. Muller, COT Instituut voor Veiligheids- en Crisismanagement en Universiteit Leiden  
Ing. W. Papperse, Nederlands Instituut Fysieke Veiligheid *Nibra*

Drs. W.F.K. Rodenhuis, Saxion Hogeschool  
Dr. M.E.M. Spruit, Haagse Hogeschool  
Dr. W.Ph. Stol, Politieacademie en Noordelijke Hogeschool Leeuwarden  
Dr. P. van der Torn, Stichting Werkgemeenschap tussen Techniek en Zorg

## Het TvV is een uitgave van

Politieacademie (eigenaar) te Apeldoorn  
Haagse Hogeschool te Den Haag  
Hogeschool Utrecht te Utrecht  
Nederlands Instituut Fysieke Veiligheid *Nibra* te Arnhem  
Noordelijke Hogeschool Leeuwarden te Leeuwarden  
Saxion Hogeschool te Enschede  
TNO te Den Haag

## Uitgever

Boom Juridische uitgevers, Amaliastraat 9  
Postbus 85576, 2508 CG Den Haag  
Tel. (070) 330 70 33, fax (070) 330 70 30  
E-mail [info@bju.nl](mailto:info@bju.nl), website [www.bju.nl](http://www.bju.nl)

## Abonnementen

Het *Tijdschrift voor Veiligheid* verschijnt vier keer per jaar. De abonnementsprijs voor 2009 bedraagt € 116 per jaar (excl. BTW, incl. verzendkosten) voor een plusabonnement en € 90 per jaar (incl. BTW en verzendkosten) voor een folio-abonnement. Een plusabonnement biedt u naast de gedrukte nummers tevens het online-archief vanaf 2006 én een e-mailattending. Kijk op [www.bju-tijdschriften.nl](http://www.bju-tijdschriften.nl) voor meer informatie.

Abonnementen kunnen op elk gewenst tijdstip ingaan. Valt de aanvang van een abonnement niet samen met het kalenderjaar, dan wordt over het resterende gedeelte van dat jaar een evenredig deel van de abonnementsprijs in rekening gebracht. Het abonnement kan alleen schriftelijk tot uiterlijk 1 december van het lopende abonnementsjaar worden opgezegd. Bij niet-tijdige opzegging wordt het abonnement automatisch voor een jaar verlengd.

Voor een abonnement kunt u contact opnemen met Boom distributiecentrum, tel. 0522-23 75 55, e-mail [budh@boomdistributiecentrum.nl](mailto:budh@boomdistributiecentrum.nl). Het plusabonnement kunt u tevens afsluiten via [www.bju-tijdschriften.nl](http://www.bju-tijdschriften.nl).

## Advertenties

Voor het plaatsen van een advertentie in het *Tijdschrift voor Veiligheid* kunt u contact opnemen met Bureau BDM, tel. 0172-23 44 60, e-mail [bdbmv@euronet.nl](mailto:bdbmv@euronet.nl).

## Aanwijzing voor auteurs

Een auteur die een bijdrage voor het *Tijdschrift voor Veiligheid* aanlevert, geeft de uitgever tevens een niet-exclusief recht de bijdrage geheel of gedeeltelijk op te nemen in de door Boom Juridische uitgevers (al dan niet in samenwerking met derden) geëxploiteerde database(s).

ISSN 1872-7948

  
**Nederlandse  
uitgeversverbond**  
**Groep uitgevers voor  
vak en wetenschap**

**Tijdschrift voor Veiligheid**

**Themanummer *Private veiligheidszorg*  
onder redactie van  
Jan Terpstra en Ronald van Steden**

**2008 (7) 4**

**Inhoud**

**Redactioneel**

Private veiligheidszorg als onderzoeksterrein: een inleiding 3  
*Jan Terpstra & Ronald van Steden*

**Artikelen**

Terughoudend toezicht op omvangrijke private recherche 9  
*Peter Klerks*

Straatcoaches in Slotervaart. Enige kanttekeningen bij het  
idee van een 'overheid op afstand' 20  
*Ronald van Steden & Trevor Jones*

Beheersing van criminaliteitsrisico's door het bedrijfsleven 30  
*Jan Terpstra*

Afpersing van het bedrijfsleven: een schemerige onderneming.  
Naar een zichtbare aanpak van een verborgen delict 41  
*Ilse van Leiden & Henk Ferwerda*

Veiligheidszorg tussen markt en staat 50  
*Rutger Claassen*

**Summaries** 59



## REDACTIONEEL

# Private veiligheidszorg als onderzoeksterrein: een inleiding

*Jan Terpstra en Ronald van Steden*

De private veiligheidszorg is de afgelopen decennia sterk gegroeid. In Nederland zou het volgens verschillende bronnen gaan om een toename van het personeelsbestand van ongeveer 10.000 begin jaren tachtig naar ruim 30.000 rond 2000 (Van Steden 2007; Van Dijk en De Waard 2000). Vermoedelijk is de sector inmiddels nog groter, gelet op de omvang volgens eigen opgave van bekende bedrijven als Group 4 Securicor (8.500 werknemers), Trigion (ruim 7.000) en Securitas (5.400). Daarnaast zijn er tientallen middelgrote en enige honderden kleinere (soms zeer kleine) bedrijven actief in deze sector. In totaal zijn ruim 800 geregistreerde bedrijven in Nederland actief (CoESS 2007), waarvan naar schatting 250 tot 400 van enige omvang (VPB 2007).

Naast groei kent de private veiligheidszorg een toenemende diversiteit en professionalisering (vooral bij grotere en bij gespecialiseerde bedrijven). Bovendien is de sector meer onder het oog van het publiek gaan opereren. In tamelijk korte tijd zijn particuliere beveiligers een vanzelfsprekend onderdeel geworden van het dagelijkse straatbeeld. Deels is dat het gevolg van het feit dat zij meer worden ingezet in het publieke domein (Terpstra 2007). Daarnaast zijn zij als toezichthouders, bewakers of controleurs werkzaam op quasi-publieke locaties als winkelcentra, musea, stations, vliegvelden, meubelboulevards, grootwarenhuizen, pretparken, parkeergarages of bij evenementen als voetbalwedstrijden of popconcerten (Wakefield 2006). Tegelijk is het (nagestreefde) image van de private veiligheidsector aan het veranderen. Van een sector die zich kenmerkte door een combinatie van romantiek en een sfeer van foute mannen – het beste te illustreren met een uitspraak van Raymond Chandlers' *private eye* Philip Marlow 'I don't mind if you don't like my manners. I don't like 'em myself. They're pretty bad' – wordt deze nu beheerst door in veel opzichten 'gewone' bedrijven die moeite doen een goede reputatie te verwerven en zich trachten te distantiëren van de (vermoedelijk) nog steeds aanwezige 'rotte appels' in de markt.

Private veiligheidszorg is (steeds meer) een containerbegrip waar uiteenlopende werkzaamheden onder vallen (Gill 2006, 3). Zonder te streven naar volledigheid gaat het (in willekeurige volgorde) onder meer om object- of terreinbewaking, *crowd management*, waardetransport, surveillance, alarmopvolging, *forensic accountancy*, *liability investigation*, evenementenbeveiliging, personeelscreening of onderzoek naar integriteit, gedrag of relaties van bepaalde personen, toegangscontrole, cameraobservatie, persoonsbeveiliging, servicefuncties (waaronder balie- of conciërgewerk), strategisch *risk management* en uiteenlopende vormen van particuliere opsporing (waaronder bedrijfsrecherche). De sector wordt nog

complexer als onder private veiligheidszorg niet alleen het werk van gespecialiseerde *security*-bedrijven wordt verstaan, maar ook de op beveiliging gerichte werkzaamheden binnen 'gewone' bedrijven (zogenaamde *corporate security*) en bedrijven die zich bezighouden met (de ontwikkeling van) technische aspecten van *security*, bijvoorbeeld rond ICT.

Telkens gaat het hier om organisaties met een commercieel karakter. Hiermee onderscheidt de sector zich van publieke, maar ook van vrijwillige of informele veiligheidszorg door (organisaties van) burgers. Kenmerkend voor private veiligheidszorg is dat wordt gewerkt in opdrachtgever-opdrachtnemerrelaties. Terwijl de opdrachtnemer privaat is, kan de opdrachtgever zowel privaat als publiek zijn. In toenemende mate kent de veiligheidszorg hybride vormen met zowel publieke als private elementen (Bayley & Shearing 2001).

### Groei private veiligheidszorg

De opmars van private veiligheidszorg wordt soms voorgesteld als breuk in de ontwikkeling van ordehandhaving en criminaliteitsbeheersing. Het monopolie van de politie is in deze visie vervangen door een situatie met zowel publieke als private partijen (Bayley & Shearing 1996). Hoewel soms uit het oog wordt verloren dat private veiligheidszorg geen nieuw verschijnsel is, is duidelijk dat het hier om een fundamentele omslag gaat van publiek monopolie naar 'pluralisering van de politiefunctie' (Crawford et al. 2005). Verschillende omstandigheden hebben hieraan bijgedragen, waaronder de groeiende zorgen van burgers over hun veiligheid en het toegenomen belang dat zij daaraan hechten, de groei van de criminaliteit (vooral in de jaren zeventig en tachtig) en de grotere complexiteit daarvan.

De hieruit resulterende vraag naar veiligheidszorg leidde tot groeiende druk op de politie die niet in staat was op alle vragen te reageren, ondanks haar in de afgelopen decennia toegenomen middelen. Onder invloed hiervan en als gevolg van het veranderende politiek-ideologische klimaat in de jaren tachtig en negentig zijn in vele landen andere opvattingen ontstaan over de verdeling van verantwoordelijkheden tussen overheid en private partijen. Burgers en bedrijfsleven werden opgeroepen hun verantwoordelijkheid te nemen in de zorg voor veiligheid (Van Steden 2007). Burgers en bedrijven besloten steeds meer hun eigen veiligheidszorg te organiseren, soms uit onvrede over het in hun ogen gebrekkige optreden van de politie.

De groei van de private veiligheidszorg werd bovendien bevorderd door drie andere omstandigheden, namelijk het beleid van de overheid (bijvoorbeeld rond de inzet van private beveiligers als *boa's*), de geleidelijke professionalisering en het veranderende imago van de private veiligheidszorg, en veranderingen in stedelijke ruimte en economie. Dit laatste ging gepaard met een opkomst van *mass private property* (Shearing & Stenning 1983) zoals winkelcentra, pretparken en megabioscopen – zij het in Nederland later en op geringere schaal dan in de VS of Engeland – en het verdwijnen van allerlei functionarissen die controle als neven-taak hadden, zoals conciërges en huismeesters (Jones & Newburn 2002). Toen men zich begon te realiseren wat dit laatste betekende voor het toezicht en veilig-

heid, was het te laat. Hun plaatsen worden nu vaak ingenomen door werknemers van particuliere beveiligingsbedrijven (Terpstra 2007).

## Centrale onderzoeksthema's

Hoewel de afgelopen jaren meer wetenschappelijke aandacht is gekomen voor de private veiligheidszorg blijft het, ook in Nederland, een onderbelicht onderzoeksterrein (Gill 2006). Over veel belangrijke onderwerpen bestaat nauwelijks informatie. Vier thema's zijn voor onderzoek van belang: de aard en uitvoering van de private veiligheidszorg, de verhouding publiek-privaat, veiligheidszorg als publiek goed en regulering. Op deze thema's wordt hier kort ingegaan.

### *Uitvoering van private veiligheidszorg*

De sterke groei van de private veiligheidszorg heeft geleid tot een divers, gefragmenteerd en moeilijk te overzien terrein. Over de wijze waarop het werk in deze sector feitelijk wordt uitgevoerd, over de mensen die daar werken, hun opvattingen, achtergronden en cultuur, is weinig bekend. Eén van de weinige studies hierover (Rigakos 2002) gaat over een situatie die zo afwijkt van de Nederlandse, dat deze voor ons nauwelijks relevant is. Gevolg van deze kennislacune is dat populaire beelden of vooroordelen over het werk van de private veiligheidssector kunnen blijven bestaan, bijvoorbeeld over private rechercheurs als 'snuffelaars' (vgl. Prenzler 2006). Ook over de effectiviteit van private veiligheidszorg is weinig empirische informatie beschikbaar (Gill 2006, 8). Dit geldt eveneens voor *security*-activiteiten binnen grote ondernemingen zoals banken of verzekeringsmaatschappijen. Voor onderzoekers leek het tot nu toe moeilijk toegang te krijgen tot de private veiligheidsector voor onafhankelijke studies. Dit lijkt geleidelijk te veranderen. Niet alleen voor onderzoek, ook voor de sector zelf is het van belang als deze kloof wordt overbrugd.

### *Verhouding publiek-privaat*

In het verleden werd de verhouding tussen publieke en private veiligheidszorg vaak gezien in termen van de 'juniorpartner-theorie'. Daarbij werd uitgegaan van een strikte scheiding tussen publiek en privaat, waarbij de private sector slechts aanvullend en ondergeschikt was aan de publieke sector. Al midden jaren negentig liet Hoogenboom (1994) de beperkingen van deze benadering zien. In toenemende mate is in de veiligheidszorg sprake van een diversificatie en fragmentering, waarbij de grenzen tussen publiek en privaat moeilijker te trekken zijn. Deze diversificatie heeft geleid tot een complex geheel van partijen, die in vaak onoverzichtelijke netwerken, samenwerkingsrelaties en opdrachtverhoudingen elk hun bijdrage leveren. Daarbij volgt elk van de partijen in belangrijke mate de eigen logica en zienswijze. Voor private partijen gaat het daarbij vooral om risicopreventie en *loss reduction*, onder meer door uitsluiting van (potentieel) gevaar – noties die slechts deels van toepassing zijn op publieke partijen (Bayley & Shearing 2001). De diversificatie doet zich ook voor in de relatie tussen publiek en privaat. In de huidige situatie komen samenwerking en isolement, aanvulling



en concurrentie, scheiding en vermenging naast elkaar voor. Over het algemeen behouden politie en overheid in Europese landen hun bijzondere positie ten opzichte van andere partijen (Crawford 2003). In die zin lijken de noties van *nodal security* en *nodal governance* zoals ontwikkeld door Shearing et al. (Johnston & Shearing 2003; Wood & Shearing 2007) hier voorlopig van beperkte betekenis.

#### *Veiligheidszorg als publiek goed*

Veiligheidszorg is verbonden met belangrijke sociale en individuele waarden. Voorbeelden daarvan zijn rechtvaardigheid, sociale gelijkheid, bescherming van persoonlijke levenssfeer en democratische verantwoording. Veiligheidszorg kan daarnaast onbedoelde negatieve effecten hebben, zoals sociale uitsluiting, versterking van onveiligheidsgevoelens en inperking van persoonlijke vrijheden (Zedner 2003). Onder invloed van de vermarkting wordt veiligheidszorg afhankelijker van de vraag wie de zorg voor veiligheid kan en wil betalen. Dit roept de vraag op hoe onder deze omstandigheden veiligheidszorg haar karakter als publiek goed kan behouden (Terpstra 2006). Hoe kan bij vercommercialisering en privatisering van veiligheidszorg worden voorkomen dat vooral kapitaalkrachtigen in aanmerking komen voor bescherming? Hoe kan in een fluide samenleving en bij een gefragmenteerde, onoverzichtelijke veiligheidszorg het sociaal vertrouwen van burgers blijven voortbestaan – dat wil zeggen: het besef dat er een partij is die bereid en in staat is het goede tegen het kwade te verdedigen? Recent zijn Loader en Walker (2007) uitgebreid op dergelijke vragen ingegaan. Hoewel zij zich bewust zijn van de beperkingen en zwakke kanten van overheidsoptreden, zien zij een centrale en onvermijdelijke rol voor de overheid in het ‘verankeren’ van een pluralistisch veiligheidsbestel. Deze opvatting is in al zijn abstractheid vanuit Nederlands perspectief weinig verrassend. Het debat over veiligheidszorg als publiek goed bij een groot aandeel van de private zorg zal dan ook de komende jaren doorgaan.

#### *Regulering van private beveiliging*

In het verlengde hiervan, maar op aanzienlijk concreter niveau, is het vraagstuk van de regulering van (private) veiligheidszorg. Hiermee kunnen overheden voorwaarden en eisen stellen aan private veiligheidszorg, bijvoorbeeld rond opleidingen en integriteit. De mate van regulering en het toezicht op de naleving daarvan verschillen internationaal aanzienlijk. Is regulering in voorbeeld Engeland van recente datum, in Nederland werd al in 1936 een wettelijke regeling ingevoerd, vooral gericht op het destijds bestaande gevaar van fascistische weerkorpsen. In 1997 is deze vervangen door de Wet particuliere beveiligingsorganisaties en recherchebureaus. Buitenlandse waarnemers zien Nederland soms als Europese koploper in de regulering van private veiligheidszorg (Button & George 2006, 572). Of deze zienswijze gerechtvaardigd is, is echter de vraag.

## Opzet themanummer

In dit themanummer komen bovenstaande onderwerpen op verschillende manieren aan bod. Dat gebeurt meestal rond concrete thema's, zowel uit de gespecialiseerde veiligheidszorg, als rond veiligheidsmaatregelen binnen het bedrijfsleven. Door hun uiteenlopende karakter bieden de bijdragen een breed en gevarieerd beeld van de huidige private veiligheidszorg.

De eerste bijdrage van Peter Klerks behandelt het toezicht op de private recherche (een van de oudste onderdelen van de private veiligheidszorg) in Nederland. Hij laat zien dat dit toezicht in de praktijk vaak tamelijk terughoudend is. Zijn conclusies verschillen dan ook van de genoemde opvatting van Button en George (2006) dat het toezicht op de Nederlandse private veiligheidszorg zich zou onderscheiden door zijn brede en omvattende karakter.

Vervolgens analyseren Ronald van Steden en Trevor Jones een nieuwe ontwikkeling waarbij in Amsterdam medewerkers van een particulier beveiligingsbedrijf worden ingezet als 'straatcoaches' in de publieke ruimte. De inzet van deze straatcoaches is een voorbeeld van de genoemde nieuwe privaat-publieke mengvormen van veiligheidszorg. Opvallend is dat uit hun analyse blijkt dat de gemeente mede kiest voor privatisering om meer greep te krijgen op het toezicht. Dit lukt blijkbaar onvoldoende via de politie.

Daarna wordt de stap gezet naar veiligheidszorg binnen het bedrijfsleven. Jan Terpstra gaat voor drie bedrijfstakken – goederentransport, banken en muziek-industrie – na welke strategieën zij hanteren om risico's van georganiseerde criminaliteit te beheersen. Deze strategieën blijken breder te zijn dan het begrip *corporate security* suggereert. Het gaat niet alleen om instrumentele maatregelen, maar ook om het uitoefenen van invloed op de overheid (onder meer door lobbyactiviteiten).

De bijdrage van Ilse van Leiden en Henk Ferwerda betreft de vraag hoe bedrijven omgaan met een vorm van criminaliteit waarover in Nederland weinig bekend is, namelijk afpersing van bedrijven of personen die daar werken. Bij de aanpak hiervan is het belangrijk dat bedrijven, brancheorganisaties, politie, justitie en particuliere recherchebureaus samenwerken. Verspreiding van kennis over het verschijnsel afpersing kan bevorderen dat eerder signalen hiervan worden onderkend.

Tot slot geeft Rutger Claassen een beschouwing over de grondslagen van veiligheidszorg. Achter de bestaande consensus over de organisatorische inrichting van veiligheidszorg gaan vaak twee opvattingen schuil: een communitaristische en een individualistische. De eerste legt meer nadruk op de staat, de tweede op de markt. Aan de hand van twee thema's (ongelijkheid in veiligheid en beïnvloedbaarheid van de vraag) gaat hij na hoe deze benaderingen doorwerken in opvattingen over de verhouding tussen markt en staat in de veiligheidszorg.

## Literatuur

- Bayley, D.H. & C.D. Shearing (1996) 'The Future of Policing'. *Law & Society Review*, 30 (3), 585-606.
- Bayley, D.H. & C.D. Shearing (2001) *The New Structure of Policing: Description, Conceptualization, and Research Agenda*. Washington: The National Institute of Justice.
- Button, M. & B. George (2006) 'Regulation of Private Security: Models for Analysis.' In: M. Gill (ed.), *The Handbook of Security*. Basingstoke: Palgrave, 563-585.
- CoESS (2007) *Panoramic Overview of the Private Security Industry in the 25 Member States of the European Union* (<http://www.coess.org/stats.htm>, september 2008).
- Crawford, A. (2003) 'The pattern in policing in the UK: policing beyond the police.' In: T. Newburn (ed.), *Handbook of Policing*. Cullompton: Willan, 136-168.
- Crawford, A. et al. (2005) *Plural Policing. The mixed economy of visible patrols in England and Wales*. Bristol: The Policy Press.
- Dijk, F. van & J. de Waard (2000) *Publieke en Private Veiligheidszorg. Nationale en internationale trends*. Den Haag: Ministerie van Justitie.
- Gill, M. (2006) 'Introduction.' In: M. Gill (ed.), *The Handbook of Security*. Basingstoke: Palgrave, 1-17.
- Hoogenboom, A.B. (1994) *Het politiecomplex. Over de samenwerking tussen politie, bijzondere opsporingsdiensten en particuliere recherche*. Arnhem: Gouda Quint.
- Jones, T. & T. Newburn (2002) 'The transformation of policing? Understanding current trends in policing systems'. *British Journal of Criminology*, 42 (1), 129-146.
- Johnston, L. & C. Shearing (2003) *Governing Security. Explorations in policing and justice*. London: Routledge.
- Loader, I. & N. Walker (2007) *Civilizing Security*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Prenzler, T. (2006) 'Private Investigation.' In: M. Gill (ed.), *The Handbook of Security*. Basingstoke: Palgrave, 423-437.
- Rigakos, G.S. (2002) *The New Parapolice. Risk Markets and Commodified Social Control*. Toronto: University of Toronto Press.
- Shearing, C.D. & P.C. Stenning (1983) 'Private security: Implications for social control'. *Social Problems*, 30 (5): 493-506.
- Steden, R. van (2007) *Privatizing Policing. Describing and Explaining the Growth of Private Security*. Den Haag: Boom Juridische uitgevers.
- Terpstra, J. (2006) 'Veiligheidszorg als publiek goed bij een gedeelde verantwoordelijkheid.' In: L. Gunther Moor & R. Johannink (red.), *Gedeelde verantwoordelijkheid voor veiligheid*. Dordrecht: SMVP, 63-80.
- Terpstra, J. (2007) 'Nieuwe toezichthouders in de publieke ruimte: geruststelling, fragmentering, vermarkting.' In: P. Ponsaers & L. Gunther Moor (red.), *Reassurance policing: concepten en receptie*. Brussel: Politeia, 129-152.
- VPB (2007) *Zelf regelen, beter presteren: beleidsplan 2007-2009*, (<http://www.vpb.nl/media/documents/beleidsplan.pdf>, september 2008).
- Wakefield, A. (2006) 'The Security Officer.' In: M. Gill (ed.), *The Handbook of Security*, Basingstoke: Palgrave, 383-407.
- Wood, J. & C. Shearing (2007) *Imagining Security*. Cullompton: Willan.
- Zedner, L. (2003) 'Too much security?' *International Journal of the Sociology of Law*, 31 (3) 135-184.

# Terughoudend toezicht op omvangrijke private recherche

Peter Klerks

*Dit artikel beschrijft de markt van private recherchebureaus, bedrijfsrecherchediensten en informatiemakelaars, hun opdrachtgevers en werkzaamheden. Dergelijke bedrijven passen nagenoeg alle methoden en technieken toe die door reguliere opsporingsdiensten worden gebruikt en de medewerkers hebben vaak een politieachtergrond. De Wet particuliere beveiligingsorganisaties en particuliere recherchebureaus en een Privacygedragscode reguleren deels deze sector. Toezichthouders, onderzoekers en het College Bescherming Persoonsgegevens bepleiten een strikter toezicht, maar brancheorganisaties betogen dat dit een onaanvaardbare administratieve belasting zou opleveren en pleiten voor zelfregulering. De huidige zelfregulering veroorzaakt echter een gebrekkige naleving van de privacygedragscode. Het waarborgen van kwaliteit en rechtsstatelijkheid vergt dat zelfregulering wordt ondersteund door periodieke controles vanuit de rijksoverheid.*

## Inleiding

Deze bijdrage beoogt enig inzicht te geven in de complexe wereld van particuliere rechercheactiviteiten. Tevens wordt ingegaan op de verhouding tussen publieke opsporing en private onderzoeksactiviteiten zoals die voornamelijk plaatsvinden door recherchebureaus, bedrijfsrecherchediensten en informatiemakelaars. Beschreven worden voorts de omvang en structuur van de markt, de diversiteit van werkzaamheden en de opdrachtgevers, alsmede dilemma's ten aanzien van toezicht, privacybescherming en integriteit.

Naast de circa 8.000 recherche mensen in dienst van de politie en hun collega's bij de Koninklijke Marechaussee en bijzondere opsporingsdiensten kent Nederland vele duizenden fulltime speurders die niet in overheidsdienst werken. Deze laatste categorie bemenst onder meer particuliere recherchebureaus en bedrijfsveiligheidsdiensten, en vormt zo de sector die wel is aangeduid met de term 'particuliere opsporing'. Strikt genomen is deze benaming echter niet correct, omdat de opsporing een overheidsmonopolie betreft dat wordt uitgeoefend binnen het kader van strafvervolgning. Handelingen, verricht door particuliere onderzoekers ter opheldering van incidenten, vinden niet plaats in het kader van de justitiële rechtsgang. Zij hebben vaak evenmin ten doel uiteindelijk te komen tot justitiële afhandeling, maar beogen bij te dragen aan reductie en voorkoming van schade. Zulke activiteiten kunnen daarom beter worden omschreven als toedrachtonderzoek.

Dit artikel besteedt achtereenvolgens aandacht aan de particuliere recherchebureaus, de bedrijfsbeveiliging en aanverwante categorieën alsmede het toezichtregime. Het artikel sluit af met enige observaties betreffende het beleid.

## 1 Particuliere recherchebureaus

Het regulerend regime voor toedrachtonderzoek en aanverwante activiteiten is de Wet particuliere beveiligingsorganisaties en de particuliere recherchebureaus (WPBR, Stb. 1997, 500) en de daarvan afgeleide Regeling particuliere beveiligingsorganisaties en recherchebureaus (RPBR).<sup>1</sup> Artikel 1 van de WPBR definieert een recherchebureau als: 'Een natuurlijke persoon of rechtspersoon die in de uitoefening van een beroep of bedrijf met winstoogmerk recherchewerkzaamheden verricht, voor zover die werkzaamheden worden verricht op verzoek van een derde, in verband met een eigen belang van deze derde en betrekking hebben op een of meer bepaalde natuurlijke personen'. 'Rechercwewerkzaamheden' worden in artikel 1 van de Wet gedefinieerd als: 'Het vergaren en analyseren van gegevens'. Recherchebureaus zijn sinds 1 juni 2004 verplicht de bij de RPBR horende Privacygedragscode particuliere onderzoeksbureaus te hanteren. In deze code zijn de Wet Bescherming Persoonsgegevens (WBP) en andere relevante wettelijke bepalingen betreffende het verwerken van persoonsgegevens nader uitgewerkt. De gedragscode normeert de praktijk van het particuliere onderzoek door in enig detail aan te geven wat is toegestaan, wat de rechten zijn van onderzochte personen, hoe moet worden omgegaan met persoonsgegevens, enzovoort.

In 2006 stonden 337 vergunninghoudende recherchebureaus geregistreerd in Nederland (Werkgroep Straver 2007). Meer kwalitatieve gegevens kunnen worden ontleend aan een studie die het onderzoeks- en adviesbureau ES&E in 2000 in opdracht van het WODC verrichtte (Klerks et al. 2001).<sup>2</sup> Van de ruim 300 bureaus die in 2000 waren aangemeld bij het ministerie van Justitie leverde twee derde een (toen nog verplicht) jaarverslag in. Bij deze 202 bureaus werkten naar eigen opgave in totaal ruim 600 gediplomeerde medewerkers. De bureaus varieerden in omvang van één tot circa 65 medewerkers, waarbij veel van freelancers en oproepkrachten gebruik werd gemaakt. Naast de geregistreerde bureaus bestonden er op dat moment naar schatting nog enige tientallen niet-geregistreerde recherchebedrijven, in grootte variërend van eenpitters tot circa tien medewerkers en met een wisselende mate van professionaliteit. Bijna de helft van de particuliere rechercheurs werkzaam bij de geïnterviewde bureaus werkte voorheen bij de politie. Er bleek tussen de diverse bedrijven veel onderling te worden samengewerkt, waarbij zich een zekere mate van specialisatie en regionale verdeling aftekende. Sommige bedrijven werkten samen met de politie, maar dit kwam relatief weinig voor en dan nog vooral bij bedrijven met bekende voormalige collega's en bij schade-expertisebureaus. Veel politiemensen zouden volgens respondenten ronduit afhoudend staan tegenover contact met private recherchebureaus. Wel werd het *old boys network* ingezet om voor opdrachtgevers opsporingsonderzoeken op gang te brengen. Het onderzoek leverde aanwijzingen op dat nogal wat recherchebureaus (inclusief gereputeerde bureaus) opsporingsinformatie en

1 [www.justitie.nl/onderwerpen/opsporing\\_en\\_handhaving/particuliere\\_beveiliging](http://www.justitie.nl/onderwerpen/opsporing_en_handhaving/particuliere_beveiliging).

2 Recent onderzoek van Regioplan (Bos et al. 2007) biedt meer actuele gegevens betreffende omvang en activiteiten, maar dit onderzoek bestrijkt slechts een beperkt deel van de branche.

andere gegevens uit gesloten bronnen verwerven via gespecialiseerde informatiebureaus, verzekeringsbedrijven en advocatenkantoren. Dergelijke praktijken leveren voor alle betrokkenen een strafbaar feit op. Het toezicht zoals dat op dat moment plaats had, werd alom, ook vanuit de politie, als zeer onbevredigend ervaren. Wat de toegepaste middelen betreft, werden nagenoeg alle methoden en technieken aangewend die ook door reguliere opsporingsdiensten worden gebruikt. Wel maakten respondenten relatief minder melding van het gebruik van de meer geavanceerde methoden zoals elektronische apparatuur voor audiovisuele observatie, en staat open bronnenonderzoek duidelijk voorop.

## 2 Bedrijfsbeveiligingsdiensten en overige categorieën

### 2.1 *Zicht op de gehele sector*

In reactie op de rapportage van het onderzoek naar particuliere recherchebureaus stelde de minister van Justitie in 2001 een Stuurgroep in onder voorzitterschap van de Directeur-Generaal Rechtshandhaving dhr. C.W.M. Dessens. Deze stuurgroep zou de meer fundamentele vragen moeten beantwoorden die door het onderzoek waren opgeworpen.<sup>3</sup> In haar advies aan de minister van Justitie van 15 april 2002 achtte de Stuurgroep het wenselijk dat alle bedrijven die zich met particuliere researchwerkzaamheden bezighouden onder het stelsel van de wet vallen, ongeacht naam of juridische constructie.<sup>4</sup> Als reden voerde de Stuurgroep hiertoe aan dat met name bedrijfsresearchdiensten van grote concerns feitelijk dezelfde werkzaamheden uitvoeren als particuliere recherchebureaus en dat deze bedrijfsresearchdiensten in sommige gevallen ook hun diensten aan derden aanbieden. Het bepalende criterium voor het onder een wettelijk regime brengen van deze bedrijven zou dan ook niet zozeer de naam of juridische organisatievorm van het bureau moeten zijn, maar het feitelijk verrichten van researchwerkzaamheden. De Stuurgroep beval nader onderzoek aan om zicht te krijgen op de aard en omvang van deze bedrijven en haar activiteiten, en vooral ook om zicht te krijgen op de implicaties van een verruiming van de werkingssfeer van de wet. De minister stemde in met deze voorstellen.<sup>5</sup>

Teneinde de consequenties van een uitbreiding van de reikwijdte van de WPBR vooraf te kunnen bepalen en maatregelen effectief te kunnen uitvoeren, liet het ministerie nader onderzoek uitvoeren door de Politieacademie en ES&E Interim. Dit onderzoek richtte zich in 2004 op private onderzoeksdiensten die niet vergoedingplichtig zijn onder de Wet op de particuliere beveiliging en recherchebureaus (WPBR). Bedrijfsresearchdiensten en aanpalende sectoren als expertisebureaus, handelsinformatie- en incassobedrijven en informatiemakelaars werden in kaart gebracht wat betreft hun aantal en de aard en omvang van hun werkzaamheden.

3 Brief van de minister van Justitie aan de voorzitter van de Tweede Kamer d.d. 26 april 2001.

4 'Particuliere research. Advies aan de minister van Justitie' (2002). Brief van de minister van Justitie aan de Kamer, 11 februari 2003, kenmerk 5173747/502/HOW.

5 'Particuliere research. Advies aan de minister van Justitie' (2002). Brief van de minister van Justitie aan de Kamer, 11 februari 2003, kenmerk 5173747/502/HOW.

Leidende vraag hierbij was in hoeverre dergelijke bedrijven onder de werking van de WPBR zouden zijn te brengen en welke consequenties dit voor hen zou hebben. Na uitgebreide documentstudie, open bronnenonderzoek, een veertigtal interviews, een expertmeeting en het bezoeken van branchespecifieke bijeenkomsten kon deze vraag tot op zekere hoogte worden beantwoord. Een complicerende factor hierbij was de reikwijdte van de definitie van 'recherchewerkzaamheden'. De WPBR verstaat hieronder 'het vergaren en analyseren van gegevens'. Dit is echter zo algemeen dat de onderzoekers kozen voor een meer specifieke omschrijving: 'het vergaren en analyseren van gegevens betreffende een of meer bepaalde natuurlijke personen in het kader van feitenonderzoek in zaken met een privaatrechtelijke, bestuursrechtelijke of strafrechtelijke achtergrond'. Het onderzoek beperkte zich tot bedrijven, bedrijfsonderdelen en andere particuliere organisaties die op meer dan incidentele basis dergelijke recherchewerkzaamheden verrichten, waaronder ook afzonderlijke functionarissen worden gerekend die zich op meer dan incidentele basis met recherchewerkzaamheden bezighouden. De particuliere recherchebureaus, in 2000 al eerder onderwerp van onderzoek, werden ditmaal buiten beschouwing gelaten. Het onderzoek bracht grote verschillen aan het licht in de manieren van werken in de diverse sectoren en in de mate waarin hierin door middel van specifieke wetgeving en zelfregulering ordening was aangebracht.

## 2.2 *Bedrijfsrecherche*

De bedrijfsrecherchediensten en -functies bij bedrijven en instellingen buiten de financiële sector bleken gevarieerd naar aard, omvang, organisatorische ophanging en werkzaamheden. Er was geen geheel representatieve brancheorganisatie. Er bleken indicaties dat ieder bedrijf met een bedrijfsbeveiligingsdienst (circa 200) ook met enige regelmaat onderzoeksactiviteiten laat verrichten. De omvang van afdelingen bedrijfsrecherche varieerde van één tot enige tientallen medewerkers. Het aantal verrichte onderzoeken loopt overeenkomstig uiteen van enkele tot 1.500 of meer per jaar. Bij sommige bedrijven gaat het daarbij vooral om onderzoeken naar eigen personeel, elders worden ook klanten of derden subject van onderzoek. Ongeveer alle onderzoeksmethoden en -middelen werden in deze sector gehanteerd. Een deel van het onderzoekswerk is uitbesteed. Bedrijven verklaarden te werken volgens richtlijnen die weinig afwijken van de door de WPBR voorgeschreven regels. De consequenties van eventuele uitbreiding van de reikwijdte van de WPBR werden verschillend ingeschat. Als voordelen werden een betere bescherming en vooral een vergroting van rechtsgelijkheid genoemd. Er was behoefte aan ruimte voor zelfregulering. Uitbreiding van de reikwijdte van de wet zonder een meer effectief toezicht zou weerstand oproepen.

## 2.3 *Banken en verzekeraars*

Wat de bankwereld betreft, fungeert de Nederlandse Vereniging van Banken als representatieve brancheorganisatie. De bedrijfsrecherchefunctie is bij banken op uiteenlopende wijze georganiseerd en in toenemende mate geïntegreerd in de primaire bedrijfsprocessen. Een grote bank verricht jaarlijks honderden onderzoeken, vooral in de vorm van dossier- en bestandenonderzoek en overwegend gericht op de integriteit van het eigen personeel. Veel van het onderzoekswerk in de bankwereld komt voort uit wettelijke verplichtingen. Onderzoeksmethoden



en dergelijke zijn strak gereguleerd, het gebruik ervan staat onder toezicht. Het resultaat van grotere onderzoeken wordt gerapporteerd naar strategisch niveau. Banken hanteren een onderling fraude-waarschuwingssysteem. Er wordt met regelmaat externe onderzoekscapaciteit ingehuurd. Omdat volgens de strikte WPBR-definitie ongeveer de helft van het bankpersoneel onder die wet zou vallen, zou uitbreiding van de reikwijdte ervan tot de banksector een zware extra belasting van de organisaties opleveren met een verhoudingsgewijs geringe meerwaarde. Restrictieve toepassing van de WPBR leidt waarschijnlijk wel tot een betere bescherming van de persoonlijke levenssfeer. Bestaande controlemechanismen zouden met enige aanpassing 'WPBR-compatibel' kunnen worden gemaakt.

In de verzekeringswereld is het Verbond voor Verzekeraars de representatieve brancheorganisatie. Vrijwel alle circa 200 verzekeringsbedrijven hadden ten tijde van het onderzoek een researchfunctie in huis, waarvan de omvang en organisatorische inbedding varieerde. Een grote maatschappij verricht jaarlijks circa 1.500 onderzoeken, voornamelijk personeelsscreening en onderzoek naar acceptatie en claims van klanten. Specifieke overheidswetgeving brengt eveneens onderzoekswerk voort. Veel van het werk komt neer op dossieronderzoek en bestandenvergelijking; de buitendienst doet ook interviews en observaties. Verzekeraars besteden veel onderzoeken uit aan recherche- en expertisebureaus, waarbij de samenwerking intensief en vaak structureel is. Er wordt veelal gewerkt aan de hand van protocollen en gedragscodes en er is toezicht, alsmede een klachtenregeling. Ook hier zou een strikte interpretatie van de WPBR zowat alle medewerkers van verzekeringsbedrijven onder deze wet doen vallen, hetgeen onwenselijk lijkt. Met een beperkte toepassing op uitsluitend de veiligheidsafdelingen zou de zorgvuldigheid wel gediend zijn.

#### 2.4 Informatiehandelaren

Informatiehandelaren (of *information brokers*), een vierde categorie, bleken te opereren in een jonge en onoverzichtelijke branche zonder representatieve vertegenwoordiging. Bedrijven verzamelen en verwerken op intensieve wijze en in grote aantallen persoonsgegevens. In deze branche kon men zich niet voorstellen dat de WPBR ooit voor hen relevant zou kunnen worden. Er deden zich recherchewerkzaamheden voor volgens de gehanteerde definitie, doch deze vormden niet de hoofdmoot van het werk. Ook waren er signalen van spelers op de markt van de *information brokerage* die het met de professionele, ethische standaarden niet al te nauw namen.

Incassobedrijven bewegen zich binnen grofweg dezelfde branche als handelsinformatiebureaus en kennen wat betreft doelstelling en werkwijze een aanzienlijke overlap. Er werden meerdere brancheorganisaties aangetroffen. Hoewel het branche-imago betrekkelijk ongunstig is, leken de geïnterviewde bedrijven overwegend bonafide te werken. Wel werd duidelijk dat in de branche informatie van dubieuze herkomst omgaat. Men zag zekere voordelen in uitbreiding van de reikwijdte van de WPBR, met name in het tegengaan van wildgroei en valse concurrentie door bedrijven die illegitieme informatie leveren. Een deel van de branche, vooral de incassobedrijven maar ook de *business to business* (B2B)-handelsinformatiebureaus, meende overigens nooit onder de WPBR te zullen vallen omdat men geen persoonsgegevens zei te verwerken, anders dan verkregen uit



open bronnen. Bepaalde onderdelen van de WPBR, zoals het mogen bewaren en gebruiken van tijdens opdrachten verzamelde gegevens, riepen vragen op.

### 2.5 Expertisebureaus

De expertisebranche bleek overzichtelijk, transparant en in toenemende mate goed georganiseerd. Een aantal partijen werkte aan verdere professionalisering en zelfregulering, en de branche was ook voor externe representatie georganiseerd. Draagvlak voor uitbreiding van de reikwijdte van de WPBR ontbrak in deze sector om twee redenen. Allereerst zag men uitbreiding van de Wet naar de gehele sector als overbodig omdat wat de gewone expert doet, niet het karakter zou hebben van researchwerkzaamheden. Men zag geen problemen die de WPBR zou kunnen oplossen, terwijl er wel een extra organisatorische belasting mee gepaard gaat. Men verwachtte voorts dat invoering van de WPBR niets zou bijdragen aan wat door zelfregulering reeds is bereikt. Voor de 'smalle' variant was wel enig draagvlak te verwachten. Deze zou vooral consequenties hebben voor het toedrachtsonderzoek dat door verzekeraars zelf wordt uitgevoerd; de onafhankelijke bureaus achtten zichzelf – in ieder geval overwegend – reeds vergunningplichtig en gedroegen zich daar ook naar. Men pleitte voor een scherpere definiëring van het begrip researchwerkzaamheden en drong tevens aan op verdere professionalisering van het toezicht op de naleving van de WPBR.

### 2.6 Activiteiten

Het gehele in dit onderzoek belichte veld bestreek zo'n 500 tot 1.000 bedrijfs-recherchediensten en onderzoeksbureaus. De activiteiten daarvan vallen strikt genomen alle onder de brede WPBR-definitie van researchwerkzaamheden. Toch bleken de feitelijke werkzaamheden dermate uiteenlopend dat een nader onderscheid in drie hoofdgroepen was geboden, met de aanleiding of achtergrond van de onderzoeksactiviteiten als meest onderscheidende criterium. Achtereenvolgens ging het daarbij om:

- 1) onderzoeken naar aanleiding van vermoeden van een strafbaar feit: 'klassiek' researchwerk en toedrachtsonderzoek (oorzaak achterhalen);
- 2) onderzoeken ten behoeve van zorgvuldige bedrijfsvoering en het voldoen aan wettelijke verplichtingen (*compliance*), zoals door *Customer Due Diligence* en het waarborgen van integriteit;
- 3) *intelligence*-onderzoek naar personen, in de zin van het traceren van cruciale gegevens teneinde effectieve actie te kunnen ondernemen.

De onderzoeksmethoden waarvan men zich in de branches bediende waren te verdelen in de volgende categorieën:

- open-bronnenonderzoek;
- onderzoek in eigen bedrijfssystemen;
- interviews;
- observeren, met inbegrip van monitoren van communicatie en zoekingen (kastjes, pc's);
- forensisch-technisch onderzoek.

Wat opdrachtgevers betreft, bleken de bedrijfsrechercheafdelingen voor het eigen bedrijf of concern werkzaam, de expertisebureaus voor een beperkte groep derden (verzekeraars en soms eigen risicodragers uit de private en publieke sector), en de informatiebrokers en handelsinformatiebureaus voor een brede groep derden. Van samenwerking was vooral sprake bij de 'klassieke' rechercheactiviteiten. In het kader van 'bedrijfsvoering en *compliance*' deed zich in dit opzicht vooral informatieverstrekking voor.

Het personeel dat 'klassiek rechercheonderzoek' deed alsmede hun leidinggevenden hadden doorgaans een politieachtergrond. Bij onderzoeken in categorie 2 waar vanuit een speciale afdeling bedrijfsrecherche wordt gewerkt, ging het wederom om mensen met een opsporingsachtergrond. In de sector van de *information brokers* had men primair een achtergrond in informatie- of kennismanagement.

De WPBR met bijbehorende regelingen was van oorsprong vooral toegesneden op het klassieke beveiligings- en recherchewerk, en kon dan ook betrekkelijk eenvoudig op organisaties van toepassing worden verklaard die zich met dergelijk onderzoekswerk bezighouden. Anders ligt dit bij onderzoeken ten behoeve van een zorgvuldige bedrijfsvoering c.q. *compliance*, en het *intelligence*-onderzoek. Zowel de aard van de hiermee gemoeide werkzaamheden, de setting waarbinnen deze plaatsvinden als de culturen van de organisaties die zich daarmee bezighouden, verschillen sterk van de situatie waarop de WPBR zich in eerste instantie richtte. Breeduit werd door betrokkenen gewaarschuwd voor de effecten van de invoering van de WPBR op ook deze typen onderzoeksactiviteiten: het zou tot een onaanvaardbaar grote belasting van de betreffende organisaties leiden. Tegelijk bleven nut en noodzaak van de uitbreiding van de reikwijdte van de Wet voorsnog onderbelicht, en drong de vraag zich op of de invoering van de WPBR het meest geëigende middel is om individuen te beschermen tegen ongerechtvaardigde inbreuken op hun persoonlijke levenssfeer door heimelijke onderzoeksactiviteiten van derden. Een systeem van gecontroleerde zelfregulering zou daarom volgens de betrokken partijen eerder de voorkeur hebben.

### 3 Publiek toezicht op private diensten

De kwaliteit van het publieke toezicht op privaat recherchewerk is van oudsher problematisch. Een onderzoek van Regioplan, uitgevoerd in opdracht van het WODC uit 2003, concludeerde dat sommige aspecten van de regelgeving in de praktijk moeilijk toepasbaar bleken, onder meer wat betreft de criteria bij screening voor vergunningverlening (Batelaan & Bos 2003). Een gevolg hiervan is dat de controle- en handhavingssituatie tussen de verschillende regio's uiteenloopt, wat leidt tot shopgedrag door bedrijven waaraan in een bepaalde regio toestemming voor bedrijfsuitoefening is onthouden. Ook werd vastgesteld dat het ministerie van Justitie, het OM en de politie weinig tijd besteedden aan de handhaving van de WPBR.

Dit rapport vormde voor het toenmalige kabinet geen reden om de WPBR en het bestaande toezichtregime wezenlijk te herzien (minister van Justitie 2005). Toch gaf het kabinet, in het verlengde van de hierboven beschreven onderzoeken en onder verwijzing naar het beleid inzake het beperken van de gelddruk en

het terugdringen van de administratieve lasten voor het bedrijfsleven, in 2005 opdracht tot het maken van een integrale analyse van de wetgeving voor particuliere beveiliging en onderzoek (idem). De daartoe ingestelde werkgroep-Straver bracht de situatie met betrekking tot de WPBR, de ontwikkelingen in de branche en andere relevante ontwikkelingen in kaart. Tevens analyseerde zij de verschillende wettelijke eisen aan de hand van de vraag of die nog aansloten bij een maatschappelijk belang en of dit wellicht op een andere wijze dan door regelgeving kon worden geborgd. De werkgroep kwam in 2007 met een rapport waarin onder meer een onderscheid wordt gemaakt tussen werkzaamheden verricht door particuliere recherchebureaus enerzijds en bedrijfsrecherche en andere relevante hierboven beschreven categorieën anderzijds. Het rapport concludeert dat de bedrijfsrecherche niet onder het wettelijk regime voor particuliere recherche zou dienen te vallen omdat zij veelal interne onderzoeken zou verrichten naar werknemers, voor wie de mogelijkheid van een onderzoek door de interne bedrijfsrecherche redelijkerwijs voorzienbaar zou zijn. Bovendien is de werkgever rechtstreeks aanspreekbaar voor het handelen van een interne bedrijfsrecherche, zodat het algemene kader van het burgerlijk recht, het strafrecht en de WBP voldoende bescherming zouden bieden. Bij een extern recherchebureau bestaat daarentegen wel de mogelijkheid dat een willekeurige burger onderwerp van onderzoek wordt. Het kabinet nam deze conclusie en de meeste andere aanbevelingen van de werkgroep over en stelde zich overigens wel op het standpunt dat de overheid in het toezicht op de sector een taak heeft, vooral vanwege de bescherming van de persoonlijke levenssfeer van individuele burgers die onderwerp van onderzoek zijn.

In reactie op het kabinetsstandpunt adviseerde het College Bescherming Persoonsgegevens (CBP) om niet uit te gaan van de positionering van de particuliere onderzoeksfunctie binnen of buiten de organisatie van de opdrachtgever, omdat het voor de mogelijke gevolgen van particulier rechercheonderzoek voor de onderzochte persoon immers niet uit maakt of de werkgever een intern of extern bureau inschakelt. Het CBP verwees hierbij naar het rapport *Particuliere recherche. Uitbreiding van de reikwijdte van de wet?*, dat vaststelde dat het werk van interne bedrijfsrecherche en externe recherchebureaus inhoudelijk grote gelijkenis vertoont, en dat de interne bedrijfsrecherche wel degelijk onderzoek verricht naar personen die geen arbeidsrelatie met het bedrijf hebben, zoals klanten, leveranciers en andere derden die het bedrijf mogelijk schade berokkenen. Mede op basis van eigen onderzoek benadrukt het CBP de noodzaak van versterking van de handhaving op het terrein van de particuliere recherche, zowel voor het tegengaan van rechercheactiviteiten die zonder vergunning worden verricht als om te controleren of vergunde bedrijven zich houden aan de eisen van de wet.<sup>6</sup>

In de tussentijd verlichtte de minister het controleregime op de branche alvast door de verplichting te schrappen tot het jaarlijks toezenden van een activiteitenverslag aan de minister en de korpschef (*Staatscourant*, 2 oktober 2006, nr. 191). Toch vormt het beperkte toezicht nog altijd onderwerp van zorg, getuige het gegeven dat de Inspectie openbare orde en veiligheid in 2008 op verzoek van

6 Brief CBP aan de minister van Justitie 10 juli 2007, nr. z2007-00768.

de minister van Justitie onderzoek verricht naar de wijze waarop de politie op basis van artikel 11 en 12 van de WPBR het toezicht invult.<sup>7</sup>

#### 4 Aarzelend beleid en oplossingsrichting

De manier waarop achtereenvolgende kabinetten zich hebben beziggehouden met de thematiek van toezicht op de private recherche kan als ‘terughoudend’ worden aangemerkt. Twee bovengenoemde rapporten (Klerks et al. 2001 en 2005) bevatten in hun algemeenheid en noodzakelijke abstractie voldoende verontrustende casuïstiek om voor een meer doortastend toezichtregime te ijveren. Recente ontwikkelingen, waarbij is gebleken hoe politieke corruptie meer dan incidenteel in verband staat met het *old boys network* van private researchediensten en informatiehandelaren geven hier eens te meer aanleiding toe. Temidden van vele overwegend bonafide opererende bedrijven bevinden zich ook spelers die zonder meer als *facilitators* in criminele afscherming en contra-inlichtingen kunnen worden aangemerkt.

Kenmerkend voor het gevoerde beleid op dit terrein is de relatief grote mate van *laisser-faire* vanuit met name de Nederlandse rijksoverheid. Ook de landelijke politiek heeft zich ten aanzien van dit wellicht weinig aansprekende onderwerp tot dusver terughoudend opgesteld. Hierdoor is er feitelijk sprake van een bestendige beleidsluwte, waarbinnen onwenselijke activiteiten zich, hoewel gesignaleerd in herhaaldelijke onderzoeken, kunnen blijven voltrekken.

Het toezicht op private rechercheactiviteiten was tot voor kort vooral toevertrouwd aan de regionale politiekorpsen, hoewel steeds opnieuw blijkt dat dit daar zeer terughoudend wordt ingevuld door gebrek aan capaciteit en kennis, vooral vanwege de vele andere prioriteiten die de politie op haar bordje krijgt. Binnen de departementen bleek tot recent nauwelijks kennis en relevante informatie over de private recherche aanwezig, en ook de zelfregulering van de sector bleek ten tijde van de eerder beschreven onderzoeken althans voor een deel van de feitelijk werkzame particulier rechercheurs en informatiehandelaren niet effectief. Ook Bos et al. (2007, v) concludeerden op basis van hun meer recente onderzoek eind 2007 dat er bij particuliere recherchebureaus over het algemeen sprake is van een ‘onvolledige naleving’ van de privacygedragscode, zodat deze ‘slechts in beperkte mate aan de gestelde doelen’ voldoet. Deze onderzoekers leggen de oorzaken van gebrekkige naleving bij de keuze voor zelfregulering en de daarmee samenhangende zwakte of het geheel ontbreken van prikkels die de naleving bevorderen (idem, 59).<sup>8</sup> Het lijkt er in meer algemene zin op dat de overheid tot recent berustte in een rol als één van de ‘spelers’ binnen het veiligheidsveld, daarbij zeer veel ruimte latend aan de private sector. Pas recent tekent zich een lichte kentering af, waarbij de rijksoverheid opnieuw een zekere regulerende rol lijkt te ambiëren.

7 [www.ioov.nl/politiezorg/gepland-onderzoek](http://www.ioov.nl/politiezorg/gepland-onderzoek)

8 Hierbij dient nog vermeld dat het onderzoek van Bos et al. de zonder vergunning werkende en daarmee buitenwettelijke recherchebureaus geheel buiten beschouwing laat (2007, 10). Er is dan ook geen zicht op het aantal, de omvang en bezigheden van dergelijke vrijbuiters.

Opvallend gegeven is dat met name in de laatste vijf jaar de beveiligingssector zelf, vooral via de brancheorganisatie Vereniging van Particuliere Beveiligingsorganisaties (VPB), zich heeft ingespannen om door middel van zelfregulering tot een verantwoorde en maatschappelijk acceptabele wijze van bedrijfsvoering te komen ([www.vpb.nl](http://www.vpb.nl)). Belangrijkste motivatie hiervoor lijkt de behoefte te zijn tot professionalisering van de branche en het creëren van een *level playing field*, waarbij vergunde ondernemingen hun marktpositie willen beschermen ten opzichte van concurrenten die in diverse hoedanigheden zonder vergunning opereren. Ook het besef dat zelfregulering overmatige overheidsbemoeienis kan voorkomen zal een rol hebben gespeeld.

Slotsom moet zijn dat het organiseren van doelmatig toezicht en effectieve handhaving op de particuliere researchsector substantiële inspanningen vergt, omdat het gaat om een inmiddels omvangrijke en deels complexe praktijk die zich goeddeels buiten het zicht van de overheid afspeelt. De consequenties van particulier researchewerk voor betrokkenen, maar ook voor het functioneren van een geloofwaardige rechtsstaat kunnen aanzienlijk zijn wanneer een controleregime te zwak is en de misstanden die zich onvermijdelijk zullen voordoen, daardoor onbesproken blijven. Dit vraagt om voldoende krachtige inspanningen voor het waarborgen van kwaliteit en rechtsstatelijkheid, bij voorkeur in de vorm van zelfregulering gegarandeerd door periodieke checks vanuit de rijksoverheid. De kosten daarvoor zullen primair moeten worden gedragen door de branche, die in de vorm van zelfregulering hiertoe reeds initiatieven heeft genomen. Wie immers een bedrijf wil runnen dat zekere maatschappelijke risico's met zich meebrengt, kan de kosten voor het inperken van die risico's tot een aanvaardbaar niveau niet afwentelen op de belastingbetaler. Zelfs niet wanneer moet worden erkend dat een deel van het particuliere researchewerk bijdraagt aan de door eenieder gewenste verhoging van veiligheid.

## Literatuur

- Batelaan, H. & J. Bos (2003) De particuliere beveiliging bewaakt? Evaluatie regelgeving particuliere beveiligingsorganisaties. Amsterdam: Regioplan.
- Bos, J., S. Dekkers & G.H.J. Homburg (2007) Evaluatie privacygedragscode particuliere recherchebureaus. Amsterdam: Regioplan.
- Bruin, D.J. de, J. Schaap, A. Roubos & P.A. Smit (2004) Een visie op hernieuwd toezicht op particuliere beveiligingsorganisaties en recherchebureaus. S.l.: Deloitte.
- Klerks, P., M. Scholtes & C. van Meurs (2001) Particuliere recherche in Nederland. Werkwijzen en informatiestromen. Lelystad: Koninklijke Vermande.
- Klerks, P. & M. Eysink Smeets (2005) Particuliere recherche. Uitbreiding van de reikwijdte van de wet? Apeldoorn; Amsterdam: Politieacademie, ES&E Interim.
- Minister van Justitie (2005) Brief aan de Tweede Kamer betreffende particuliere beveiligingsorganisaties en recherchebureaus. 13 oktober 2005, kenmerk 5376133/505.
- Wergroep Straver s.a. (2007) Publieke bemoeienis met private veiligheidszorg? Over de bewaking van de kwaliteit van particuliere beveiliging en recherche. Reeks 'Bruikbare rechtsorde', nr. 23. S.l. (Den Haag): Ministerie van Justitie.

*Dr. Peter Klerks is lector Criminaliteitsbeheersing & Recherchekunde aan de Politie-academie in Apeldoorn. Postbus 834, 7301 BB Apeldoorn. Tel. (055) 539 2792 / 06-533 53 899. E-mail: [peter.klerks@politieacademie.nl](mailto:peter.klerks@politieacademie.nl).*

# **Straatcoaches in Slotervaart.**

## **Enige kanttekeningen bij het idee van een ‘overheid op afstand’**

*Ronald van Steden & Trevor Jones*

*Dit artikel gaat over de Stichting Aanpak Overlast Amsterdam (SAOA). SAOA is een door de centrale stad in het leven geroepen stichting die met zowel straatcoaches als huisbezoekers werkt om de jeugdoverlast in het stadsdeel Slotervaart te bestrijden. Hiermee vervult SAOA een brugfunctie tussen politie en hulpverlening. Contra wetenschappelijke assumpties dat dit soort publiek-private samenwerkingsverbanden de overheid (vrijwillig) ‘op afstand’ plaatsen, wordt haar aanwezigheid via SAOA nadrukkelijk onderstreept. De stichting belichaamt een paradoxale poging tot rehiërarchisering van veiligheidsnetwerken waar de gemeente weinig tot geen grip op heeft.*

### **Inleiding**

De bestrijding van onveiligheid – met name in de vorm van criminaliteit, overlast en terrorisme – is in toenemende mate een zaak van publiek-private samenwerking. Politie en justitie hebben partners nodig die de strijd tegen gezamenlijke problemen aangaan. Veiligheid is een sturingsvraagstuk van velerlei aard geworden. Daarom wordt vaak in termen van ‘arrangementen’, ‘netwerken’ en *governance* gedacht.<sup>1</sup> Kern van deze benaderingen is dat bij de totstandkoming en/of uitvoering van beleid verschillende van elkaar afhankelijke organisaties bij complexe probleemoplossing betrokken zijn. Doelen kunnen alleen door samenwerking worden gerealiseerd (Klijn & Koppenjan 1994, 148; Terpstra & Kouwenhoven 2004, 31-32).

Dientengevolge komt in discussies over publiek-private samenwerking vaak de vraag naar de rol en positie van de (lokale) overheid terug (Klijn & Koppenjan 1994, 160; Terpstra & Kouwenhoven 2004, 33-36). Veranderen deze en welke gevolgen heeft dit voor het functioneren van bijvoorbeeld politiekorpsen en gemeenten? Auteurs hebben nogal eens de neiging scherpe conclusies aan voorgaande vraag te verbinden: de overheid zou slechts een ‘speler onder andere spelers zijn’ (Johnston & Shearing 2003, 144). In deze optiek kan het gaan om politie en gemeenten die zich als regisseurs in de coulissen terugtrekken (Osborne & Gaebler 1992), om tal van sturende en roeiende partijen die publieke alsook private belangen vertegenwoordigen (Wood & Shearing 2007) of om een overheid

1 Er heeft zich rondom dit onderwerp inmiddels een bescheiden, overwegend Engelstalige, *body of knowledge* gevormd: Crawford (1999), Johnston & Shearing (2003), Terpstra & Kouwenhoven (2004), Wood & Dupont (2006), Fleming & Wood (2006) en Wood & Shearing (2007).

die uitholt onder druk van privatiseringsprocessen (Rhodes 1994). Het einde van overheidsdominantie lijkt in zicht.

Aansluitend wijzen interpretatoren op het ontstaan van ingewikkelde verbanden, denkwijzen en mentaliteiten die een vergaande integratie tussen publieke en private partijen bevorderen ten behoeve van preventie en repressie. Onder de oppervlakte van 'onschuldige' samenwerkingsrelaties breiden controlerende en disciplinerende machten zich ongebreideld uit (Hoogenboom 1994; Garland 2001). Bij veel van voorgaande bijdragen zijn empirische bevindingen en normatieve vooringenomenheid lastig van elkaar te scheiden. Vaak zit er een flinke portie staats-scepticisme onder beweringen en stellingnamen. De overheid zou te bureaucratisch zijn, te weinig kennis van zaken hebben, bepaalde bevolkingsgroepen voortrekken en als een 'idiot' opereren (Loader & Walker 2007, 35-140). Vanuit deze constatering wil dit artikel bijdragen aan meer kennis over de rol en positie van lokale overheden in publiek-private samenwerkingsverbanden rondom het thema sociale veiligheid. Hiertoe wordt de casus van Stichting Aanpak Overlast Amsterdam (SAOA) in de Amsterdamse wijk Slotervaart geanalyseerd.<sup>2</sup>

## Een conceptuele bril

Om tot een zinnige analyse van publiek-private samenwerking en de gevolgen voor de positie en rol van de overheid te komen is enige houvast nodig. We behoeven een conceptuele bril om de werkelijkheid beter te kunnen begrijpen. Op grond van literatuuronderzoek naar de sturing van veiligheid blijkt dan een aantal invalshoeken van belang.<sup>3</sup> In de eerste plaats de *ontstaansgeschiedenis* van een interorganisatorisch verband. Wie nam het initiatief, wie financiert en wat was de aanleiding? In de tweede plaats de *deelnemers* aan samenwerkingsverbanden. Gekeken wordt wat zij doen, welke (juridische) middelen en instrumenten tot hun beschikking staan alsmede welke doelen zij (impliciet) hebben.

In de derde plaats gaat het om *samenwerking* en hoe deze tot stand komt. Belangrijk hierbij is of de samenwerking – waaronder informatie-uitwisseling en wederzijdse ondersteuning – een meer dan wel een minder gestructureerd karakter heeft. Samenhangend leven vragen betreffende (schijnbare) consensus tussen partijen, het zich voordoen van spanningen en conflicten alsook de aanwezigheid van een coördinerende 'meta-autoriteit' (Loader & Walker 2007, 193) die overwicht heeft en leiding kan geven. Het gaat dus om het praktisch functioneren van publiek-private relaties en de wijze waarop dit wordt gerealiseerd.

2 Deze casus is bestudeerd op basis van documenten zoals beleidsnotities en voortgangsstudies. Daarnaast zijn er tien respondenten geïnterviewd. Zie voor informatie op internet: [www.aanpakoverlast.nl](http://www.aanpakoverlast.nl).

3 Er is inspiratie opgedaan bij leidende publicaties naar publiek-private samenwerking en netwerkvorming in de veiligheidszorg: Johnston & Shearing (2003, hoofdstuk 2), Terpstra & Kouwenhoven (2004, hoofdstuk 2), Wood (2006) en Dupont (2006).



Ten slotte wordt ingegaan op de *democratische controle* van publiek-private samenwerkingsverbanden – volgens Agranoff en McGuire een van de ‘grote vragen’ (2001, 308-311) in de literatuur over netwerkmanagement. Commentatoren maken zich zorgen over diffuse samenwerkingsverbanden waar gekozen volksvertegenwoordigers weinig of geen grip op hebben (Klijn & Koppenjan 1994, 162-163). Anderen wijzen erop dat de overheid openheid probeert te bevorderen via onder meer convenanten, (prestatie)contracten en klachtenprocedures (Crawford 1999, hoofdstuk 7; Shearing & Wood 2007, hoofdstuk 5). Hierbij zij opgemerkt dat samenwerking allerminst een statisch begrip is. Eerder het tegenovergestelde: de wijze waarop de sturing van veiligheid door markt en samenleving wordt vormgegeven, beïnvloedt het gedrag van overheidsinstituten en vice versa (Shearing & Wood 2007, 13). Derhalve worden de ontwikkelingen in samenwerking, regie, informatie-uitwisseling en democratische controle binnen de casus Stichting Aanpak Overlast Amsterdam (SAOA) nader toegelicht.

### Ontstaansgeschiedenis SAOA

Sinds een aantal jaren komt het Amsterdamse stadsdeel Slotervaart geregeld negatief in het nieuws. Voornamelijk Marokkaanse ‘hangjongeren’, afkomstig uit probleemgezinnen waar ouders weinig vat op hun kinderen hebben, zorgen voor veel overlast op straat en zijn soms zelfs crimineel. Tevens wordt voor radicalisering van Marokkaanse jongeren gevreesd. Mohammed B. (de moordenaar van Theo van Gogh) en Samir A. (veroordeeld voor het plannen van terreuraanslagen) komen beiden uit Slotervaart. Tegen deze achtergrond is Slotervaart door (landelijke) media herhaaldelijk neergezet als een ‘achterstandswijk’ waar het ‘mis’ dreigt te gaan. En ook buurtbewoners evenals ondernemers klaagden.<sup>4</sup> Het is daarom niet vreemd dat de gemeente zich gedwongen zag om daadkrachtig op te treden, vertrouwen terug te winnen en legitimiteit te behouden. Er moest iets worden gedaan.

Deze urgentie heeft zich vertaald in de invoering van SAOA op 1 november 2006. SAOA is een privaatrechtelijke stichting die probeert een brug te slaan tussen strafrechtelijk (politie en justitie) en preventief (hulpverlening) optreden. De initiatiefnemer en financier van SAOA is de gemeente Amsterdam – de dienst Openbare Orde en Veiligheid (OOV) in het bijzonder. Medio maart 2006 trad een nieuw college aan dat het aanpakken van jeugdoverlast tot topprioriteit verklaarde. SAOA werd toen als revolutionair experiment geïntroduceerd. Vervolgens is het hele plan – na een korte bespreking binnen de raadscommissie Algemene Zaken – zonder inhoudelijk debat door de gemeenteraad geloodst en heeft OOV een *carte blanche* van twee miljoen euro startbudget gekregen om met SAOA beginnen. Voor ambtelijke begrippen kent de stichting dus een razendsnelle introductie.

Een belangrijk motief achter deze gang van zaken is, ironisch genoeg, de grote bestuurlijke bedrijvigheid in het stadsdeel Slotervaart. Naast politie, jus-

4 Zie Engbersen et al. (2005) voor een gedetailleerd rapport over leefbaarheids- en veiligheidsproblemen in Slotervaart, in het bijzonder de buurt Overtoomse Veld.

titie en deelgemeente wemelt het daar van de toezichthoudende en hulpverlenende instanties. Er is een heel scala aan personen en organisaties actief zoals radicaliseringsdeskundigen, buurtvaders, (particuliere) toezichthouders, Bureau Jeugdzorg, Altra (naschoolse opvang), Spirit (maatschappelijk werk, spoedhulp gezinnen), Impuls Traject Begeleiding (jongeren aan baan of studie helpen), Dienst Werk en Inkomen, Regionale Meld- en Coördinatiefunctie (gericht op vroegtijdige schoolverlaters), leerplichtambtenaren, Streetcornerwork (jeugdhulpverlening), jongerenwerkers alsmede jeugdcoaches (voor intensievere begeleiding van onhandelbare personen), de GGZ (geestelijke gezondheids- en verslavingszorg), scholen en woningbouwverenigingen.

In de dagelijkse praktijk slagen al deze instanties er echter niet afdoende in om tegen jeugdige delinquenten en overlastplegers op te treden. Zowel bestuurlijke drukte als bureaucratische stroperigheid staan een goed gecoördineerde aanpak in de weg. Besluitvorming verloopt te vrijblijvend met relatief veel vergaderen en weinig doen – een situatie waarop de centrale stad nauwelijks kan acteren. Daarnaast hebben ouders, en in mindere mate scholen, een corrigerende taak, maar ook zij hebben onvoldoende mogelijkheden. Probleemjongeren komen vaak uit sociaal zwakke gezinnen, het ontbreekt aan natuurlijke sociale controle op straat en de doelgroep is zeer lastig handelbaar. SAOA moet daarom een nieuw elan – een flexibele, snelle en daadkrachtige aanpak – uitdragen. Daarbij probeert de gemeente via een opdrachtgever-opdrachtnemer-relatie directe sturing over de stichting te houden.

## Publieke en private partijen

Alhoewel SAOA binnen een context van elkaar overlappende en soms doorkruisende netwerken van politie, justitie, scholen, woningbouwverenigingen en hulpverleningsinstanties werkt, heeft de stichting in de praktijk slechts met twee partijen intensief contact: de politie en het stadsdeel Slotervaart. De primaire doelstelling van SAOA is het voor 2010 minimaal halveren van de in 2006 naar schatting tien problematische jeugdgroepen in Slotervaart. Om dit doel te bereiken bestaat SAOA uit twee integrale onderdelen: aanpak van overlast op straat en huisbezoeken bij gezinnen. Gezamenlijk moeten deze onderdelen ‘aantoonbaar’ succes opleveren.

De aanpak van overlast op straat is in handen van zogenaamde straatcoaches. Dit zijn particuliere beveiligers die door het bedrijf To Serve and Protect worden geleverd.<sup>5</sup> Momenteel zijn er zeven koppels straatcoaches actief in Slotervaart. Zij fietsen in opvallende jassen rond en zijn zeven dagen in de week, vierentwintig uur per dag inzetbaar. Hun taken bestaan uit surveillance, toezicht houden op *hot spots* zoals pleinen, het vlot reageren op meldingen van jeugdoverlast, de betrokken jongeren aanspreken en het eventueel proberen te achterhalen van namen en adressen. Straatcoaches hebben geen bijzondere bevoegdheden, maar hun ste-

5 Zie voor informatie op internet: [www.toserveandprotect.nl](http://www.toserveandprotect.nl).

vige fysieke voorkomen – een aantal is in hun vrije tijd als *free fighters* actief – en ‘straatwijsheid’ moeten voldoende respect afdwingen. Geweld mag, binnen grenzen, alleen als zelfverdediging worden toegepast. Er hebben inmiddels enkele incidenten plaatsgehad – verscheidende jongeren, vooral de zogenoemde ‘Piet Mondriaan-groep’, staan als uiterst agressief te boek.

Namen en adressen van jongeren zijn belangrijk voor de huisbezoeken die SAOA aflegt. Een team van ongeveer tien (parttime) betaalde krachten is – net zoals straatcoaches – constant paraat om ouders van jeugdige overlastgevers thuis op te zoeken. De meeste huisbezoekers zijn van Marokkaanse afkomst en kennen dus de taal, gewoonten en zeden van gezinnen goed. Als overlast is geconstateerd zijn zij idealiter binnen een dag bij het gezin ter plaatse. Met enige bluf proberen huisbezoekers ouders te spreken te krijgen; bij weigering blijven zij terugkomen totdat er wel wordt opengedaan. Dit lukt, volgens SAOA, in ongeveer 75% van de gevallen. Na binnenkomst van de huisbezoekers volgt een ‘goed gesprek’ met de ouders. Vervolgens besluit de huisbezoeker – al naar gelang de situatie – of en welke hulpverlenende instantie(s) nodig zijn. Daarbij moeten ouders door een contractuele intentieverklaring beterschap beloven. Juridisch gezien is deze verklaring van generlei waarde; het contract moet eerder als een teken van *commitment* worden gezien.

De politie heeft als vanzelfsprekend doel het veilig en leefbaar houden van Slotervaart. Jeugdoverlast heeft een hoge prioriteit, maar de aanpak hiervan ligt in eerste lijn bij SAOA. Het gaat om ‘kennen en gekend worden’ en het reageren op niet-spoedeisende assistentiemeldingen (NSA’tjes in vaktaal) die door de politie worden verstrekt. Agenten schieten alleen te hulp bij ernstige incidenten – zij beschikken immers over het geweldsmonopolie. De deelgemeente Slotervaart heeft een meerjarenplan veiligheid opgesteld, waarbij prettig samenleven, terugdringen jongerenoverlast en een ordentelijke openbare ruimte speerpunten zijn. Binnen de deelgemeente hebben de veiligheidscoördinator en de netwerkcoördinator-12+ – hij is speciaal aangesteld voor jeugdproblemen – de taak om met een passende aanpak van overlastgevende jongeren te komen. Dit doen zij onder andere op basis van de informatie die straatcoaches en huisbezoekers hebben verzameld. Het afdwingen van maatregelen lukt echter niet altijd. Steeds is wel de centrale stad als financier en initiatiefnemer op de achtergrond aanwezig. De burgemeester bemoeit zich persoonlijk met SAOA. Het project heeft dan ook hoge politieke urgentie.

## Samenwerking in de praktijk

Voor de dagelijkse samenwerking op straat is informatie-uitwisseling van cruciaal belang. De politie moet NSA-meldingen aan SAOA doorgeven zodat straatcoaches gezwind kunnen reageren. Tevens behoort de politie een *update* van gebeurtenissen te verschaffen via dagelijkse ‘mini-briefings’ en moet zij een *shortlist* van bekende overlastgevers met straatcoaches delen zodat er een helder beeld van ‘lastige klanten’ ontstaat. Van hun kant leveren straatcoaches geschreven dagrapporten met bijzonderheden en overlastmeldingen aan. Alles wordt zorgvuldig gere-

gistreerd voor dossieropbouw rondom jeugdige raddraaiers. Daarenboven hebben politieagenten een cruciale ondersteunende functie. Met SAOA is afgesproken dat (nood)meldingen van straatcoaches absolute voorrang hebben. In het verlengde hiervan is informatie eveneens van doorslaggevende waarde voor huisbezoekers. Zij acteren op basis van wat straatcoaches waarnemen en registreren (in gevallen aangevuld met enige politiegegevens). Vervolgens wordt de informatie die huisbezoekers opdoen na gesprekken met ouders en hun indrukken van het huishouden doorgespeeld naar de gemeente. SAOA verleent geen bijstand aan probleemgezinnen, maar brengt de situatie in kaart. De gemeente moet als *follow up* ervoor zorgdragen dat 'op maat' professionele hulpverlening wordt georganiseerd.

De beoogde samenwerking tussen SAOA, politie en stadsdeel Slotervaart gaat niet altijd goed. Een groot knelpunt is dat het politieteam Slotervaart enige reserves tegenover de straatcoaches heeft.<sup>6</sup> Om te beginnen is SAOA 'van bovenaf' door de gemeente Amsterdam in het stadsdeel geïntroduceerd, waardoor agenten zich min of meer gedwongen zagen om met een nieuwe partij samen te werken. Voorts – en belangrijker nog – worden straatcoaches door verschillende dienders gekarakteriseerd als 'niet erg professioneel' en 'weinig communicatief vaardig'. Dit leidt tot een zekere tegenwerking en sabotage. NSA-meldingen van jongerenoverlast worden bijvoorbeeld maar mondjesmaat aan SAOA doorgegeven. Voorts klagen straatcoaches dat de politie 'erg traag' op hun oproepen reageert en hen, in plaats van de jongeren, voor ontstane incidenten verantwoordelijk stelt. Dit beeld wordt inderdaad bevestigd. 'Straatcoaches werken door hun agressieve uitstraling en emotionele opstelling escalerend', aldus een politieagent. Zulk wederzijds wantrouwen is problematisch, omdat straatcoaches geen bijzondere bevoegdheden bezitten. Het zijn agenten die – indien nodig – de openbare orde moeten herstellen. Zonder politiesteun hebben straatcoaches uiteindelijk geen enkele macht.

Een ander frictiepunt is dat hulpverlening voor ouders en kinderen niet zo voorspoedig van de grond komt als oorspronkelijk gewenst. Volgens plan zou er vlak na een huisbezoek reactie moeten komen, maar dat gaat in praktijk lastig. Er zijn heel veel zorgverleners en jongerenwerkers die moeilijk door het stadsdeel aan te sturen zijn. Gemeentelijke jeugd- en veiligheidscoördinatoren kunnen partijen niet stevast 'op één lijn' krijgen en stellen eveneens andere prioriteiten dan SAOA. Voorts werken hulpverlenende instanties soms traag door bijvoorbeeld eerst kinddossiers door te nemen voordat er daadwerkelijk enige actie ondernomen wordt. Zo komen de doelstellingen van 'snel', 'flexibel' en 'daadkrachtig' in het geding met als doemscenario dat de idealen van SAOA een wassen neus blijven.

Voor een verdere ontwikkeling van samenwerking wordt momenteel gedacht aan hechtere protocollen en methodieken, zodat duidelijker wordt wie, wat, wanneer moet doen. Dit draagt evenwel het gevaar van ongewenste bureaucratisering in zich. Een andere uitweg is dat binnen de politie- en hulpverleningwereld werknemers voor acute jeugdzaken worden vrijgesteld om reactietijden op overlast

6 Naar zeggen van SAOA en het politieteam Osdorp verloopt de coöperatie in dat stadsdeel soepeler. Dit duidt erop dat persoonlijke contacten en intenties van niet te onderschatten waarde zijn voor een geslaagde publiek-private samenwerking, zoals ook Terpstra & Kouwenhoven (2004) onderstrepen.

‘buiten’ en gezinsproblemen ‘binnen’ te verkorten. Wat blijft is dat de gemeente en het stadsdeel vaak geen pressie kunnen uitoefenen om mee te doen. Hoogstens zou men bij afzonderlijke partners met stopzetting van subsidie kunnen dreigen. Over het algemeen is het echter zaak van overleg en consensus. Het ontbreekt horizontaal georganiseerde netwerken dus nog steeds aan een dwingende ‘meta-regie’ van overheidswege.

## Democratische controle

De democratische controle van publiek-private samenwerking is een onderwerp in wetenschappelijke debatten en beleidsdiscussies. Kunnen maatschappelijke belangen – belangen waar de overheid eindverantwoordelijk voor is – afdoende worden geborgd?<sup>7</sup> Voor de beantwoording hiervan kan naar een aantal mechanismen worden gekeken. Om te beginnen gelden hiërarchische relaties: het college van Burgemeester en Wethouders (B&W) draagt de verantwoordelijkheid voor gevoerd beleid en wordt daarbij door de gemeenteraad gecontroleerd. Zoals eerder opgemerkt, is deze controle bij aanvang van SAOA zwak geweest. Het project is zonder veel ruchtbaarheid en discussie vooraf in Amsterdam neergezet. Gaandeweg voert de gemeenteraad, evenals de stadsdeelraad, controle uit door het vaststellen en goedkeuren van budgetten voor SAOA. Deze beslaan momenteel 6.5 miljoen euro per jaar – wat een meer dan verdrievoudiging ten opzichte van het startbudget in 2006 betekent. SAOA heeft, met andere woorden, een stormachtige groei doorgemaakt.<sup>8</sup>

Een tweede controlemogelijkheid is het marktmechanisme: SAOA werkt met een beveiligingsbedrijf en als dit niet goed presteert, kan op een ander worden overgestapt. Toch heeft To Serve and Protect (TSAP) in de praktijk een unieke positie. Er zijn weinig of geen andere firma's die qua voorkomen en uitstraling hetzelfde personeel kunnen leveren. Verscheidende respondenten zijn derhalve bezorgd dat de gemeente zich te afhankelijk maakt van TSAP. Ten derde kan controle worden uitgeoefend door (prestatie)contracten. Er moeten doelstellingen worden gehaald. Deze doelstellingen zijn in beleidsdocumenten glashelder omschreven: het halveren van overlastgevende jeugdgroepen in Slotervaart en een daarmee gepaard gaande ‘aantoonbare afname van overlast op straat’. Van daar dat nauwkeurig wordt geregistreerd wat straatcoaches en huisbezoekers doen, waarna immer discussie mogelijk blijft over daadwerkelijke effecten. Hoe ‘hard’ prestatiecontracten zijn, is dus de vraag. SAOA, van haar kant, geeft aan dat bewoners en ondernemers zeer tevreden zijn over de nieuwe aanpak.<sup>9</sup>

7 Deze vraag werd enige jaren geleden letterlijk door de Wetenschappelijke Raad voor het Regeeringsbeleid gesteld (WRR 2000, 9).

8 Inmiddels is SAOA, behalve in Slotervaart, ook in de stadsdelen Osdorp, De Baarsjes, Noord en Zeeburg operationeel.

9 Drie surveys onder bewoners, in 2007 uitgevoerd door de dienst Onderzoek en Statistiek (O+S) van de gemeente Amsterdam, wijzen uit dat de inzet van straatcoaches positief wordt gewaardeerd.

Ten slotte is er de mogelijkheid van klachtenregelingen. Elk beveiligingsbedrijf (dus ook TSAP) is hiertoe wettelijk verplicht, maar in de normale routine wordt er nauwelijks gebruik van gemaakt. De meeste burgers zullen niet van dergelijke klachtenprocedures op de hoogte zijn. Wat daardoor ontstaat, is een opvallend informele afwikkeling van klachten. Mensen spreken bijvoorbeeld buurtregisseurs aan om hun onvrede over straatcoaches te uiten. Serieuze klagers kunnen bij SAOA of op het stadsdeelkantoor hun verhaal kwijt, waarna de zaak meestal met een kort onderhoud wordt afgedaan. Hoe vaak klachten voorkomen, is door de informele behandeling van incidenten onduidelijk. In enige ernstiger gevallen van grove bejegening hebben burgers aangifte gedaan. Over de afgelopen twee jaar zijn diverse straatcoaches overgeplaatst naar andere werkplekken of ontslagen. Dit gebeurde na aantoonbaar wangedrag of op eigen verzoek van betrokkenen. Verscheidende straatcoaches hadden grote moeite zich onder constante dreiging en belediging door jeugdige overlastgroepen te handhaven.

## Conclusie

In literatuur over publiek-private samenwerking en netwerken wordt verondersteld dat de overheid (vrijwillig) op afstand is geplaatst door processen van privatisering en uitbesteding. De besproken casus van SAOA toont aan dat bij deze aanname kanttekeningen kunnen worden geplaatst. Hoewel private partijen (straatcoaches, huisbezoekers) het dagelijkse werk verrichten, is de overheid zeker niet naar de achtergrond verdwenen. Integendeel, straatcoaches zijn extra 'ogen en oren' op straat en huisbezoekers verzamelen 'achter de voordeur' informatie over gezinnen waar overheidsinstanties wat aan kunnen hebben. Zij vormen als het ware een specialistisch verlengstuk van de gemeente.

Zo bezien belichaamt SAOA een dubbele paradox: de gemeente probeert via dit publiek-private samenwerkingsverband haar positie binnen pluriforme veiligheidsnetwerken te verstevigen, waarbij nota bene gebruik wordt gemaakt van een commercieel beveiligingsbedrijf. Kennelijk heeft de centrale stad zo weinig vertrouwen in haar eigen apparaat dat ze voor een geheel nieuwe constructie heeft gekozen. Tegelijkertijd zijn politie en (deel)gemeente beiden onmisbaar voor het welslagen van SAOA, al nemen zij uiteenlopende houdingen ten opzichte de stichting aan. Het is bijgevolg weinig zinnig om over 'de' overheid te spreken. Politie en gemeente worstelen vaak genoeg met elkaar.

Dit geldt evenzo voor de gemeente en de zorgketen, omdat er geen directe sturingsrelatie met instellingen bestaat. Anders gezegd: de gemeente is met de introductie van SAOA een ambitieus project begonnen, maar lacunes wat betreft coördinatie van en regie over andere vitale partners blijven intact. Deze lacunes zijn tevens zichtbaar op het vlak van democratische verantwoording. Controle door de gemeenteraad is – met name in de beginfase van SAOA – zeer matig geweest, het behalen van doelstellingen alsmede de meting van effecten is voor discussie vatbaar, en de informele afhandeling van klachten bemoeilijkt het zicht op wat er echt gaande is. Bovendien zien we, zoals Terpstra en Kouwenhoven (2004, 276-277) eerder opmerkten, een vermenging van 'petten': de gemeente als



opdrachtgever én controleur van SAOA, de politie die toeziet op het functioneren van straatcoaches én moet samenwerken. Publiek-private relaties wekken zo op zijn minst de schijn van ondoorzichtigheid.

Dit is koren op de molen van auteurs die sceptisch staan tegenover staatsop-treden. Hoogenboom (1994) wijst op het gevaar van ongrijpbaar 'grijze' politie- en toezichtsnetworken, Garland (2001) constateert een obsessie met controlemaat-regelen en vreest een ondoorzichtig *crime complex*, terwijl Shearing en Wood (2007) menen dat de overheid een te grote machtsconcentratie bezit ten koste van de sociaal zwakkeren. Ofschoon zulke kritieken gegeven empirische bevindingen niet helemaal ongegrond blijken, zijn ze ook monolithisch en eendimensionaal. Ontwikkelingen in de richting van het ontstaan van veiligheidsnetworken zijn geen doel in zichzelf, maar pogingen tot 'sociale herovering' (Engbersen et al. 2005) – tot een indringende aanpak die normerend van aard is in wijken met de nodige veiligheidsproblemen. Hierbij valt wel op dat de gemeente het thema jeugd-problematiek aangrijpt om zichzelf te herpositioneren. Verrassend genoeg heeft juist de onmacht van bestuurders om gefragmenteerde veiligheidsnetworken goed te managen tot de oprichting van SAOA geleid. Deze privatiseringsbeweging moet daarom contra-intuïtief worden begrepen als een poging tot rehiërarchise-ring van de centrale stad binnen het lokale veiligheidsveld. Een precaire opgave, zo is gebleken.

## Literatuur

- Agranoff, R. & M. McGuire (2001) 'Big questions in public network research'. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 11 (3): 295-326.
- Crawford, A. (1999) *The local governance of crime: Appeals to community and partnerships*. Oxford: Oxford University Press.
- Dupont, B. (2006) 'Mapping security networks: From metaphorical concept to empirical model'. In J. Fleming & J. Wood (eds.), *Fighting crime together: The challenges of policing and security networks*. Sydney: University of New South Wales Press, 35-59.
- Engbersen, G., E. Snel & A. Weltevrede (2005) *Sociale herovering in Amsterdam en Rotterdam: één verhaal over twee wijken*. Amsterdam: Amsterdam University Press (WRR rapport).
- Fleming, J. & J. Wood (2006) *Fighting crime together: The challenges of policing and security networks*. Sydney: University of New South Wales Press.
- Garland, D. (2001) *The culture of control: Crime and social order in contemporary society*. Chicago: The University of Chicago Press.
- Hoogenboom, A.B. (1994) *Het politiecomplex*. Arnhem: Gouda Quint.
- Johnston, L. & C. Shearing (2003) *Governing security: Explorations in policing and justice*. London: Routledge.
- Klijn, E.H. & J.F.M. Koppenjan (1994) 'Beleidsnetworken als theoretische benadering: een tussenbalans'. *Beleidswetenschap*, 11 (2): 143-167.
- Loader, I. & N. Walker (2007) *Civilizing security*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Osborne, D. & T. Gaebler (1992) *Reinventing government: How the entrepreneurial spirit is transforming the public sector*. Reading: Addison Wesley.

- Rhodes, R. (1994) 'The hollowing out of the state: The changing nature of the public service in Britain'. *Political Quarterly*, 65 (2), 138–151.
- Terpstra, J. & R. Kouwenhoven (2004) *Samenwerken en netwerken in de lokale veiligheidszorg*. Zeist: Kerckebosch.
- Wood, J. (2006) 'Research and innovation in the field of security: A nodal governance view'. In J. Wood & B. Dupont (eds.), *Democracy, society and the governance of security*. Cambridge: Cambridge University Press, 217–240.
- Wood, J. & B. Dupont (2006) *Democracy, society and the governance of security*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Wood, J. & C. Shearing (2007) *Imagining security*. Cullompton: Willan Publishing.
- WRR (2000) *Het borgen van publiek belang*. Den Haag: Sdu Uitgevers.

*Dr. Ronald van Steden is verbonden aan de Vrije Universiteit Amsterdam, Faculteit der Sociale Wetenschappen, Afdeling Bestuur en Organisatie. Contactadres: De Boelelaan 1081, 1081 HV Amsterdam. E-mail: r.van.steden@fsw.vu.nl.*

*Trevor Jones is verbonden aan Cardiff University, School of Social Sciences, Crime & Justice Research Group. Contactadres: Glamorgan Building, King Edward VII Avenue, CF10 3WT Cardiff, Verenigd Koninkrijk. E-mail: JonesTD2@cf.ac.uk.*



# Beheersing van criminaliteitsrisico's door het bedrijfsleven

Jan Terpstra

*Het bedrijfsleven wordt steeds meer gevraagd verantwoordelijkheid te nemen in de aanpak van onveiligheid. Maar wat doet het bedrijfsleven in de praktijk op dit punt? Voor drie bedrijfstakken (transport, banken en muziekindustrie) is nagegaan welke strategieën het bedrijfsleven hanteert ten aanzien van risico's van georganiseerde criminaliteit. Onderscheid wordt gemaakt in drie categorieën strategieën, namelijk strategieën gericht op beïnvloeding van randvoorwaarden voor criminaliteitsreductie, preventieve strategieën en reactieve strategieën. Tot slot wordt ingegaan op factoren die van invloed zijn op de mate waarin het bedrijfsleven zich met de aanpak van deze veiligheidsrisico's bezighoudt en komt de verhouding bedrijfsleven-overheid op dit terrein kort aan bod.*

## 1 Inleiding

Sinds ongeveer twee decennia zijn de heersende opvattingen over veiligheidszorg sterk in verandering. De zorg voor veiligheid wordt niet meer gezien als alleen een taak van overheid, politie en justitie. Ook van bedrijven wordt verwacht dat zij bijdragen aan het voorkomen en bestrijden van onveiligheid. Een nieuwe verantwoordelijkheidsverdeling is ontstaan met andere verhoudingen tussen partijen. Met deze nieuwe 'governance of security' (Johnston & Shearing 2003) zijn ook de posities van politie en overheid veranderd. De overheid zou slechts op afstand opereren (Rose & Miller 1992), vooral sturen waar anderen het eigenlijke werk doen (Osborne & Gaebler 1992) of één van de vele 'knopen' zijn in een complex van netwerken (Wood & Shearing 2007).

Deze ontwikkelingen roepen vele vragen op. Van bedrijven worden bijdragen verwacht in de veiligheidszorg, maar wat doet het bedrijfsleven in de praktijk hieraan? Deze vraag staat hier centraal. Daarbij concentreert de aandacht zich op de wijze waarop het bedrijfsleven omgaat met risico's van georganiseerde criminaliteit. Deze risico's zijn vaak complex, kunnen langdurig optreden, grote schade veroorzaken en zijn moeilijk aan te pakken. Juist hier kan zicht worden verkregen op de wijze waarop het bedrijfsleven met deze verantwoordelijkheden voor veiligheid omgaat. Tot slot komt kort aan bod hoe de aanpak van het bedrijfsleven zich verhoudt tot de inbreng van de overheid.

De risico's van georganiseerde criminaliteit voor het bedrijfsleven kunnen worden onderverdeeld in drie categorieën. Ten eerste kan een bedrijf direct slachtoffer zijn, zoals bij diefstal, oplichting of productvervalsing. Ten tweede kan sprake zijn van 'institutioneel misbruik' van een bedrijf. Criminele groepen maken daarbij misbruik van informatie, deskundigheid, faciliteiten of reputatie van een bedrijf voor de eigen illegale doelen. Het bedrijf moet daarbij schijnbaar

'normaal' blijven functioneren. Een bedrijf kan zo dienen als *facilitator* of *front* voor illegale activiteiten. Ten derde kunnen bedrijven in een corrupte omgeving opereren. Dit kan ertoe leiden dat zij praktijken en normen overnemen die daar gelden. Daarbij kunnen legale en illegale activiteiten binnen een bedrijf door elkaar gaan lopen.

Dit artikel is gebaseerd op een analyse van strategieën ten aanzien van risico's van georganiseerde criminaliteit gehanteerd door het bedrijfsleven in het goederentransport (over de weg en in de Rotterdamse haven), banken en muziek-industrie. Deze sectoren zijn gekozen omdat zij met uiteenlopende risico's worden geconfronteerd en verschillen in structuur en marktcondities. Bij de analyse is gebruikgemaakt van documenten, interviews met sleutelpersonen, aangevuld met literatuur.<sup>1</sup>

## 2 Risico's en risicobesef

Afhankelijk van de bedrijfstak heeft in Nederland 25 tot 45% van de bedrijven jaarlijks te maken met criminaliteit. De financiële schade daarvan voor het bedrijfsleven zou jaarlijks € 569 miljoen bedragen (WODC 2006). Hoe groot het aandeel georganiseerde criminaliteit hierin is, is onbekend.

Risico's van georganiseerde criminaliteit verschillen deels per bedrijfstak. Deze hangen samen met de specifieke kwetsbaarheid van economische sectoren, de gelegenheid die zij bieden voor criminaliteit en hun criminele aantrekkingskracht. Geïnterviewden veronderstellen vaak dat de schade veroorzaakt door georganiseerde criminaliteit voor het bedrijfsleven de laatste decennia sterk is toegenomen. Bij gebrek aan betrouwbare data bestaat hierop echter geen nauwkeurig zicht. Wel is vermoedelijk de aard van deze risico's veranderd. Zo waren in de jaren vijftig en begin jaren zestig kluiskrakers het grootste criminaliteitsrisico voor Nederlandse banken. Vanaf eind jaren zestig tot midden jaren tachtig werden bankovervallen het grootste probleem, terwijl de traditionele kluiskraker geleidelijk uit beeld verdween. Veranderingen in beveiliging van banken en in dienstverlening, waardoor bankfilialen minder contant geld in voorraad kregen, leidden ertoe dat bankovervallen in belang afnamen. Onder invloed van de opbloeiende drugseconomie kregen banken vanaf eind jaren tachtig te maken met nieuwe problemen, zoals witwassen en criminele groeperingen die probeerden via banken illegaal verkregen geld te investeren in de reguliere economie.

Op basis van deze studie kan niet worden vastgesteld in hoeverre het bedrijfsleven voldoende investeert in preventie en bestrijding van risico's van georganiseerde criminaliteit. Uit de interviews kan worden afgeleid dat sinds midden jaren negentig zich hierin belangrijke veranderingen hebben voorgedaan. In elk van de onderscheiden bedrijfstakken lijkt het algemeen risicobesef te zijn toegenomen.

1 Een deel van de informatie is verzameld binnen het IKOC-project. Uitgebreidere verantwoording en beschrijving van resultaten vindt plaats in latere publicatie over dit project.

Op velerlei manieren is sinds die tijd samenwerking ontstaan tussen bedrijven, politie en overheid rond de aanpak van onveiligheid. Voorbeeld hiervan is het Actieplan Veilig Ondernemen waaraan ministeries, OM, politie, werkgeversorganisaties, VNG en brancheorganisaties deelnemen. Dit startte in 2004 en loopt voorlopig door tot 2010. Vele projecten rond uiteenlopende veiligheidsproblemen maken hier onderdeel van uit, zoals het convenant Aanpak Criminaliteit Wegtransport of Veiligheid van Kleinere Bedrijven.

De afgelopen jaren wordt vanuit (inter)nationale overheden meer druk uitgeoefend op bedrijven om veiligheidsmaatregelen te treffen en aan hogere security-normen te voldoen. De 'War on Terrorism' heeft sinds 2001 in korte tijd tot een sterke toename geleid van de beveiligingseisen aan bedrijven in diverse sectoren (George & Whatford 2007). Deze worden ook ingezet tegen (georganiseerde) criminaliteit. Een voorbeeld hiervan is de *International Ship and Port Facility Security* (ISPS)-code, in 2002 ingevoerd door de International Maritime Organization (IMO) en grotendeels overgenomen door de EU. Met deze code moeten havenbedrijven en rederijen voldoen aan nieuwe, striktere beveiligingsmaatregelen. Met de invoering van de ISPS-code moeten bedrijven in de Rotterdamse haven vanaf 2004 een *Port Facility Security Plan* kunnen overleggen. Indien bedrijven niet over een dergelijk goedgekeurd plan beschikken, kunnen zij worden uitgesloten van handel met de VS.

Afgaande op de interviews verschillen bedrijven en bedrijfstakken sterk in de mate van beveiliging en risk management. Veel banken en grote internationale ondernemingen beschikken over gespecialiseerde afdelingen, met deskundigheid rond risk en security management. Daarentegen voldoen kleine bedrijven, bijvoorbeeld in het weggoederentransport, vaak niet aan tamelijk simpele beveiligingseisen.

### 3 Strategieën

De strategieën vanuit het bedrijfsleven met betrekking tot risico's van georganiseerde criminaliteit, kunnen worden onderverdeeld in drie categorieën (schema I). Ten eerste zijn er strategieën ter beïnvloeding van de randvoorwaarden voor criminaliteitsreductie. Daarnaast bestaan strategieën die meer rechtstreeks zijn gericht op het voorkomen van georganiseerde criminaliteit. Tot slot zijn er reactieve strategieën met als doel vermindering van de gevolgen van criminaliteit. Deze bestaan niet zozeer uit repressie (zoals bij reactieve werkwijzen vanuit de publieke sector), maar zijn vooral gericht op herstel of compensatie van geleden schade. In tegenstelling tot de aanpak van politie of justitie is het bedrijfsleven niet zozeer gericht in haar aanpak op *daders*, maar op *daden* (Levi & Maguire 2004). Een deel van deze strategieën wordt uitgevoerd door bedrijfstak- of werkgeversorganisaties, andere door individuele ondernemingen.

**Schema I Strategieën van bedrijfsleven gericht op risico's van georganiseerde criminaliteit**

<b>Gericht op randvoorwaarden</b>	<b>Gericht op criminaliteitspreventie</b>	<b>Reactieve strategieën</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>– Op bedrijfstakniveau:               <ul style="list-style-type: none"> <li>• beïnvloeden politieke agenda, regelgeving en handhaving;</li> <li>• bevordering risicobewustzijn en deskundigheid met betrekking tot risicomanagement;</li> <li>• bevordering samenwerking tussen bedrijven;</li> <li>• bevordering samenwerking tussen private en publieke partijen op bedrijfstakniveau.</li> </ul> </li> <li>– Op bedrijfsniveau:               <ul style="list-style-type: none"> <li>• versterking deskundigheid met betrekking tot security management;</li> <li>• nakomen van regels en toezichtseisen met betrekking tot veiligheid.</li> </ul> </li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Beveiligingsmaatregelen:               <ul style="list-style-type: none"> <li>• fysieke en techno-beveiliging;</li> <li>• personele beveiliging.</li> </ul> </li> <li>– Screenen en selectie nieuw personeel</li> <li>– Controle en toezicht op werknemers</li> <li>– Rapportagesystemen</li> <li>– Aanpassingen routine-activiteiten</li> <li>– Aanpassing productieproces</li> <li>– Vaststellen betrouwbaarheid van (potentiële) klanten en opdrachtgevers</li> <li>– Vaststellen van beheersmatige en formele eisen aan procedures en werkprocessen (en controle op naleving daarvan)</li> <li>– Creëren alternatief voor illegale markten en producten</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Melding en aangifte bij politie</li> <li>– Opsporen gestolen goederen en voertuigen</li> <li>– Zoeken van verhaal, herstel of compensatie voor geleden verlies</li> </ul>

Alvorens in te gaan op deze strategieën, twee kanttekeningen. Ten eerste: voor bedrijven kan onduidelijk of irrelevant zijn of risico's gevolg zijn van georganiseerde criminaliteit of van andere vormen van criminaliteit (Bouloukos, Farrell en Laycock 2003). Ten tweede: veel strategieën zijn (deels) ingegeven door andere motieven dan criminaliteitsreductie, zoals kosten-batenoverwegingen (Levi en Maguire 2004; Challenger 2006).

*Strategieën gericht op randvoorwaarden*

Bedrijfstakorganisaties proberen op verschillende manieren overheden te overtuigen van de ernst van de gevolgen van georganiseerde criminaliteit voor hun bedrijfstak. Zij pleiten bijvoorbeeld voor (nieuwe) regels, maatregelen en meer toezicht. Zo heeft de internationale (lobby)organisatie van de muziekindustrie IFPI als doel overheden en handhavers over deze risico's te informeren en hen te 'beïnvloeden' (IFPI 2005).

Deze organisaties proberen ook hun achterban bewuster te maken van de risico's van georganiseerde misdaad. TNL en EVO, twee brancheorganisaties in de transportsector, hebben handboeken uitgebracht met daarin honderden concrete maatregelen voor bedrijven om deze risico's te beperken. Deze bedrijfstak-

organisaties organiseren ook cursussen en trainingen rond veiligheid en security management.

Deze organisaties trachten ook de samenwerking tussen bedrijven onderling te versterken. Een voorbeeld hiervan zijn 'zwarte lijsten' waarbij namen van 'verdachte' bedrijven en personen worden uitgewisseld. Ook wordt informatie over 'best practices' uitgewisseld, worden gemeenschappelijke veiligheidsplannen bevorderd (zoals in de Rotterdamse haven), of maatregelen om de toegang tot een bedrijfstak te bewaken. Zo worden in het Europees wegtransport eisen gesteld aan ondernemers, niet alleen met betrekking tot financiële positie en professionele competentie, maar ook reputatie (Bucquoye, et al. 2005; KPMG 2000).

Samenwerking met publieke partijen vormt eveneens een belangrijk aandachtspunt, ook in de strijd tegen georganiseerde misdaad (Schneider, Beare & Hill 2000). In regionale en nationale platforms voor criminaliteitsbeheersing werken publieke en private partijen samen rond de aanpak van uiteenlopende veiligheidsproblemen. Daarnaast bestaan vele lokale veiligheidsnetwerken bij bijvoorbeeld winkelcentra en industrieterreinen. Een recent voorbeeld hiervan is de Regionale Toezicht Ruimte waarin 24 uur per dag beelden en informatie worden uitgewisseld tussen politie, bedrijven en particuliere beveiligers. Ook bestaan internationale samenwerkingsverbanden, zoals in de transportsector rond het TIR-systeem of meer recente C-TPAT, ontstaan in het kader van de strijd tegen terrorisme. In beide gevallen krijgen bedrijven die voldoen aan bepaalde (veiligheids)eisen voordelen bij grensoverschrijdend verkeer.

Ook op ondernemings- en vestigingsniveau bestaan strategieën die gericht zijn op randvoorwaarden voor criminaliteitsreductie. De afgelopen twee decennia hebben banken omvangrijke afdelingen gecreëerd met specialistische deskundigheid rond de beheersing van uiteenlopende veiligheidsrisico's. Deze afdelingen stellen onder meer risicoanalyses op als basis voor 'security plans' bij uiteenlopende risico's, evenals 'veiligheidseffectrapportages.' In kleine ondernemingen, zoals in het wegtransport, ontbreekt deze deskundigheid nagenoeg geheel.

Aan bedrijven in uiteenlopende bedrijfstakken worden steeds meer eisen gesteld met betrekking tot veiligheid. Deze moeten onder meer de externe verantwoording op dit punt vergroten. Soms zijn deze eisen door overheden opgelegd, soms is sprake van (al dan niet afgedwongen) zelfregulering. De *War on terrorism* heeft deze ontwikkeling versterkt. De genoemde ISPS-code voor de internationale scheepvaart is hiervan een voorbeeld.

### *Preventiestrategieën*

Bedrijven hanteren ook strategieën die directer gericht zijn op het voorkomen van (georganiseerde) criminaliteit. Telkens gaat het daarbij om vermindering van de gelegenheid en opbrengsten van criminaliteit en het vergroten van de daarmee gemoeide inspanningen en kosten (Clarke 1997). De volgende strategieën kunnen worden onderscheiden:

#### *– Beveiligingsmaatregelen*

Naast traditionele fysieke beveiliging (zoals hekwerk, hang- en sluitwerk, kogelvrij glas, alarmsystemen) zijn er nieuwe vormen van technobeveiliging,

zoals 'driver recognition systems' ter voorkoming van diefstal van vrachtauto's (Bucquoye, et al. 2005; Albrecht 1998). Met de opmars van internet en cybercrime zijn data- en computerbeveiliging voor bedrijven belangrijk geworden. Daarnaast blijft personele beveiliging belangrijk. Niet alleen worden beveiligingsmedewerkers ingezet voor bewaking en beveiliging van gebouwen, maar bijvoorbeeld ook om colonnes van vrachtauto's naar onveilige gebieden te begeleiden en te bewaken. Deels gaat het om ingehuurde medewerkers van gespecialiseerde beveiligingsbedrijven.

– *Screening en toezicht*

Vaak wordt het belang van screening van nieuwe werknemers benadrukt om risico's van georganiseerde criminaliteit te voorkomen. Zo wordt in het wegtransportverkeer een verklaring van goed gedrag vereist. In de praktijk gebeurt dat niet altijd, onder meer omdat in deze sector veel tijdelijke of inhuurkrachten worden gebruikt. Vooral grotere ondernemingen hebben gedragscodes als onderdeel van integriteitsprogramma's, mede met als doel criminaliteitsrisico's tegen te gaan. De effectiviteit van deze codes wordt soms betwijfeld (vgl. Levi 2006), mede omdat verantwoording en toezicht op de naleving daarvan soms worden overgelaten aan informele en persoonlijke initiatieven van directe leidinggevenden. Ook op allerlei andere manieren wordt toezicht gehouden op werknemers, onder meer via toegangscontrole (ook met biometrische vormen van identificatie) of (bij vrachtwagenchauffeurs) via een digitale tachograaf.

– *Rapportagesystemen*

Om risico's tegen te gaan, wordt werknemers de mogelijkheid geboden gesignaleerde regelovertredingen te melden, zonder dat zij bang hoeven te zijn voor repercussies. Dit kan door het instellen van een 'vertrouwenspersoon'. Ervaringen met klokkenluiderprocedures suggereren dat dit in de praktijk niet onproblematisch is. Ook al stelt de bedrijfsleiding zich open voor dergelijke signalen, directe collega's of leidinggevenden kunnen een 'verklikker' toch negatief behandelen.

– *Aanpassingen routine-activiteiten en productieproces*

Bedrijven proberen criminaliteit tegen te gaan door aanpassingen van de dagelijkse, deels vanzelfsprekende gedragspatronen van werknemers. Dit past bij de routine-activiteitentheorie (Felson, 1998). Voorbeelden hiervan zijn lijsten met praktische tips voor vrachtwagenchauffeurs om de gelegenheid tot diefstal van hun vracht te verminderen.<sup>2</sup> Nog verder gaan aanpassingen in producten of productieprocessen om de kans op criminaliteit te verminderen. Zo hebben banken sinds de jaren zestig vele aanpassingen aangebracht om de telkens veranderende risico's tegen te gaan waarmee zij werden geconfronteerd. In eerste instantie ging de aandacht vooral uit naar betere beveiliging van kluizen. Toen bankovervallen vanaf eind jaren zestig een groeiend probleem werden, werd beveiliging gezocht in gesloten balies en kogelvrij glas. Begin jaren negentig besloten de banken tot koerswijziging en te streven naar

2 Zie *Transport en Logistiek*, 2004/10, 8-9.

zo weinig mogelijk contant geld aan hun balies. Daarom werd gekozen voor massale invoering van betaalautomaten. In de muziekindustrie probeert men al jarenlang (met overigens weinig succes) met behulp van technologische oplossingen de cd-piraterij tegen te gaan en zo te komen tot productbescherming (Brunelli & Vettori 2005).

– *Vaststellen betrouwbaarheid*

Ook het vaststellen van de betrouwbaarheid van klanten, partners en opdrachtgevers kan van groot belang zijn. Deze screening kan zich richten op financiële betrouwbaarheid of eventuele illegale praktijken. Hierbij wordt soms gebruikgemaakt van externe informatie, van branchegenoten, soms ook van bedrijven die gespecialiseerd zijn in het verzamelen en verstrekken van dergelijke informatie (als *World-Check*). Soms worden aan partners formele eisen gesteld ten aanzien van maatregelen tegen fraude en corruptie.

– *Administratieve en formele eisen*

Om risico's van georganiseerde criminaliteit te verminderen, leggen overheden uiteenlopende regels op aan bedrijven. Sinds de jaren negentig eisen verschillende Europese landen van financiële instellingen dat zij mogelijk risicovolle transacties rapporteren. In Nederland bestaat de verplichting tot melding van ongebruikelijke transacties. In 2005 werden ruim 180.000 meldingen gedaan, maar deze krijgen weinig follow-up. Jaarlijks komt het slechts in ongeveer 130 gevallen tot een rechtszaak (Adviescommissie Informatiestromen 2007).

– *Creëren legale alternatieven*

Eén van de manieren om criminaliteit tegen te gaan is door de (potentiële) beloning van handel in illegale goederen te verminderen. Dit kan door alternatieve markten te creëren waar consumenten legale goederen kunnen kopen voor een prijs die concurreert met het illegale aanbod. Deze strategie volgt de muziekindustrie bij haar strijd tegen cd-piraterij: *music on demand*.

### *Reactieve strategieën*

Drie categorieën reactieve strategieën kunnen worden onderscheiden. Ten eerste, melding van criminaliteit door bedrijven bij de politie. Bedrijven zijn hier soms tamelijk terughoudend mee. Slechte ervaringen met de politie, gebrek aan vertrouwen in de opbrengst van die stap en vrees voor reputatiebeschadiging spelen daarbij een rol (Van Dijk et al. 1999; Johnston et al. 1994; Hardie & Hobbs 2002). In de muzieksector verricht de Stichting Brein zelf opsporingsonderzoek naar gevallen van cd-piraterij en -plagiaat. Op basis hiervan kunnen civielrechtelijke zaken worden gestart of wordt informatie aangeleverd bij de FIOD-ECD in de hoop dat dit leidt tot strafrechtelijke stappen.

Ten tweede proberen bedrijven soms gestolen spullen op te sporen. In het goederenwegtransport wordt met satellietnavigatie, *positioning systems* en G(R)PS de locatie van vrachtauto's bepaald. Dit systeem wordt ook gebruikt om te achterhalen waar een gestolen vrachtauto of oplegger is. Gespecialiseerde bedrijven leveren deze *tracking and tracing services*. Naar schatting één op de drie Nederlandse wegtransportbedrijven maakt hiervan gebruik. Ook 'taggingsystemen', bekend uit kledingzaken, worden door transportbedrijven gebruikt om gestolen



waar te achterhalen. Tot slot proberen bedrijven schade veroorzaakt door criminaliteit op uiteenlopende wijzen te herstellen, te compenseren of te verhalen.

#### 4 Belemmeringen

Verschillende factoren kunnen ertoe bijdragen dat binnen het bedrijfsleven de ontwikkeling van preventie- en controlemaatregelen tegen (georganiseerde) criminaliteit belemmerd wordt. Deze factoren kunnen per bedrijfstak en bedrijf verschillen. Deels bij wijze van hypothese worden hier de (vermoedelijk) belangrijkste factoren op een rij gezet.

- a Ten eerste kan er onvoldoende besef zijn van de risico's van georganiseerde criminaliteit voor bedrijf of bedrijfstak. Het belang van veiligheidsmaatregelen wordt lang niet altijd ingezien (Challinger 2006). Soms worden deze maatregelen primair gezien als verantwoordelijkheid van overheid of politie (Chamard 2006).
- b Ook kan betrouwbare informatie ontbreken, bijvoorbeeld over de financiële gevolgen van (deze) criminaliteit. Gebrek aan deskundigheid met betrekking tot veiligheidszorg kan hierbij een rol spelen. Vooral banken en grote internationale ondernemingen hebben de afgelopen jaren veel geïnvesteerd in professionalisering van hun security management.
- c Bedrijven zijn terughoudend met veiligheidsmaatregelen als zij veronderstellen dat deze het normale productieproces zullen verstoren en tot financiële last zullen zijn. Vaak worden veiligheidsmaatregelen alleen geaccepteerd als zij de concurrentiepositie niet schaden of ook gelden voor concurrerende bedrijven. In de Rotterdamse haven wordt daarom nauwlettend gevolgd hoe 'Antwerpen' en 'Hamburg' omgaan met nieuwe veiligheidseisen opgelegd door internationale regelgeving.
- d Zolang een onderneming in staat is de financiële gevolgen van (georganiseerde) criminaliteit af te schuiven op een andere ondernemer (bijvoorbeeld toeleverancier), verzekeringsmaatschappij of overheid, functioneert dit als negatieve prikkel voor beveiliging of security management (Levi, Morgan & Burrows 2003).
- e Veel strategieën van bedrijven bij de aanpak van onveiligheid zijn gebaseerd op samenwerking met andere partijen. Samenwerking tussen bedrijven kan moeilijk zijn als deze ook elkaars concurrenten zijn (Hardie & Hobbs 2002). Samenwerking tussen bedrijfsleven en publieke instanties (politie of justitie) wordt soms belemmerd door verschillen in visie, cultuur of belangen.
- f Ook sectorspecifieke omstandigheden kunnen hier een rol spelen, zoals de complexiteit van de risico's waarmee bedrijven worden geconfronteerd en de mogelijkheden die bedrijven hebben om hierop een antwoord te vinden. De structuur van de bedrijfstak en betreffende markt kan hierbij relevant zijn. Voor een sector die bestaat uit kleine, onderling sterk concurrerende bedrijven kan het moeilijk zijn collectief veiligheidsmaatregelen te realiseren. Dat lukt vaak pas door interventie van een derde. Vaak zal dat de overheid zijn, maar strikte eisen door een grote afnemer of verzekeringsmaatschappij kun-



nen een vergelijkbaar effect hebben. Soms is een derde partij nodig om free-rider gedrag te vermijden of de angst weg te nemen van verstoring van een 'level playing field'.

## 5 Slot

Bij door het bedrijfsleven gehanteerde strategieën met betrekking tot risico's van georganiseerde criminaliteit bestaan nog vele onbeantwoorde vragen. Zo is er nauwelijks informatie over de uitvoering van deze strategieën en de ervaringen die daarmee zijn opgedaan. Geldt ook hier, net als in de publieke veiligheidszorg, dat vaak sprake is van een aanzienlijk verschil tussen maatregelen op papier en in de praktijk? Ook is weinig (systematische) empirische informatie beschikbaar over de effecten van deze strategieën.

Toch zijn enkele algemene conclusies mogelijk. De door het bedrijfsleven gehanteerde strategieën zijn zeer divers. Zij verschillen onder meer naar bedrijfstak, soort bedrijf, aard van de risico's en naar niveau (bedrijf of bedrijfstak). Duidelijk is dat het geheel van door het bedrijfsleven gehanteerde strategieën veel breder is dan wat vaak onder 'corporate security' wordt verstaan (Challinger 2006). Het gaat niet alleen om door afzonderlijke bedrijven gehanteerde instrumentele maatregelen om risico's te verminderen en opgelopen schade te reduceren. De veiligheidszorg door het bedrijfsleven vindt plaats in een telkens veranderend veld, waarin het ook gaat om aanzien en invloed, om autonomie en om de vraag wie de rekening betaalt van veiligheidsrisico's en van maatregelen daartegen. Tot de strategieën behoren ook het mobiliseren van partijen, het lobbyen bij de overheid, het druk uitoefenen om anderen het voortouw te laten nemen of hun veiligheidszorg beter op orde te laten brengen.

De veiligheidszorg door het bedrijfsleven laat een pluriform, gedifferentieerd, maar ook gefragmenteerd beeld zien. De verhoudingen daarbij tussen publieke en private partijen zijn niet aan de hand van één model te typeren. In veel strategieën blijft een belangrijke positie bestaan voor overheid en politie. Het model van een 'nodal security' (Johnston en Shearing 2003; Wood en Shearing 2007) doet hieraan onvoldoende recht. Politie en overheid zijn in de veiligheidszorg niet 'one node among many', zoals Crawford (2003, 162) terecht concludeert. In sommige gevallen blijft de overheid de centrale partij (symbolisch en/of feitelijk), een situatie waar banken bijvoorbeeld over klagen als zij merken dat zij door publieke opsporingsdiensten als slechts een verlengstuk worden behandeld (Adviescommissie Informatiestromen 2007, 47). In andere gevallen proberen bedrijven of bedrijfstakorganisaties politie en overheid voor hun karretje te spannen, waar ook sommige lobbypraktijken op dit terrein op wijzen. Soms lijkt de rol van publieke partijen in de aanpak van veiligheidsrisico's marginaal en speelt de overheid in directe zin nauwelijks een rol van betekenis. Andere private maatregelen lijken slechts mogelijk omdat de overheid op de achtergrond aanwezig blijft en eventueel dwangmiddelen kan inzetten. Al met al is hier sprake van een complex, gefragmenteerd beeld, waarin vele relaties en modellen in de verhouding publiek-privaat door en naast elkaar bestaan (Crawford 2006, 466-467).

De hier in grote lijnen geschetste veiligheidszorg door het bedrijfsleven kent vele tegenstellingen. Er wordt wel samengewerkt tussen publieke en private partijen (en vermoedelijk steeds meer), dit veld blijft gefragmenteerd. Terwijl de overheid het bedrijfsleven aanmoedigt de eigen verantwoordelijkheden te nemen en bedrijven uitnodigt tot samenwerking, bestaat bij de politie soms de neiging zich terug te trekken en weer meer te geloven in eigen middelen en oplossingen (Adviescommissie Informatiestromen 2007). Crawford (2004) heeft het tegenstrijdige karakter van de nieuwe veiligheidszorg getypeerd als 'joined-up but fragmented', en de rol van overheid en politie ten opzichte van private partijen als 'at arm's length but hands on'. De verbroekeling en complexiteit gaan echter verder. 'Joined-up' én fragmentatie, 'op afstand' én direct sturend, komen naast en door elkaar voor, afhankelijk van situatie en context. De prijs is onoverzichtelijkheid in de veiligheidszorg, op termijn vermoedelijk een weinig geruststellende gedachte.

## Literatuur

- Adviescommissie Informatiestromen Veiligheid (2007) *Data voor daadkracht*. Den Haag: BZK.
- Albrecht, J. (1998) 'Security strategies for cargo companies'. *Security Management*, 42 (4), 28-32.
- Bouloukos, A., G. Farrell & G. Laycock (2003) 'Transnational organised crime in Europe and North America: Towards a framework for prevention'. In K. Aromaa (ed.), *Crime and criminal justice in Europe and North America 1995-1997: report on the sixth United Nations Survey on Criminal Justice Systems*. Helsinki: EICPCJ, 176-192.
- Brunelli, M. & B. Vettori (2005) 'European music sector'. In T. Vander Beken (ed.), *Organised crime and vulnerability of economic sectors. The European transport and music sector*, Antwerp: Maklu, 194-308.
- Bucquoye, A. et al. (2005) 'European road transport of goods'. In T. Vander Beken (ed.), *Organised crime and vulnerability of economic sectors. The European transport and music sector*. Antwerpen: Maklu, 57-193.
- Clarke, R.V. (1997) *Situational crime prevention: successful case studies*. Albany: Harrow and Heston.
- Challinger, D. (2006) 'Corporate security: a cost or contributor to the bottom line?' In M. Gill (ed.), *The Handbook of Security*. Houndmills: Palgrave, 586-609.
- Chamard, S. (2006) *Partnering with businesses to address public safety problems*. Washington: U.S. Department of Justice.
- Crawford, A. (2003) 'The pattern of policing in the U.K.: policing beyond the police'. In T. Newburn (ed.), *Handbook of Policing*. Cullompton: Willan Publishing, 136-168.
- Crawford, A. (2004) 'The governance of urban safety and the politics of insecurity'. In K. van der Vijver & J. Terpstra (eds.), *Urban safety. Problems, governance and strategies*. Enschede: IPIT, 65-85.
- Crawford, A. (2006) 'Networked governance and the post-regulatory state?' *Theoretical Criminology*, 10 (4), 449-479.

- Dijk, Th. van, et al. (1999) *Bewust van de gevaren van criminaliteit: een inventarisatie van kwetsbaarheden, die in de logistieke keten en daarmee ook in de Rotterdamse haven voorkomen*. Rotterdam: Sanders Instituut.
- Felson, M. (1998) *Crime and everyday life*. Thousand Oaks: Pine Forge.
- George, B. & N. Whatford (2007) 'Regulation of transport security post 9/11'. *Security Journal*, 20 (3), 158-170.
- Hardie, J. & B. Hobbs (2002) *Partners against crime: The role of the corporate sector in tackling crime*. Londen: IPPR.
- IFPI (2005) *Music piracy. Serious, violent and organised crime* (from <http://www.ifpi.org/site-content/library/music-piracy-organised-crime.pdf>, maart 2005).
- Johnston, V. et al. (1994) 'Crime, business and policing on industrial estates'. In M. Gill (ed.), *Crime at work. Studies in security and crime prevention*. Leicester: Perpetuity, 102-123.
- Johnston, L. & C. Shearing (2003) *Governing security. Explorations in policing and justice*. London: Routledge.
- KPMG Forensic Accounting (2000) *Proefproject doorlichting transportsector. Een verkenning in het kader van het programma Preventie Georganiseerde Criminaliteit*. Den Haag: Ministerie van Justitie.
- Levi, M. (2006) 'Combating white-collar and organized economic crimes: some reflections on the role of security'. In M. Gill (ed.), *The Handbook of Security*. Houndmills: Palgrave, 261-280.
- Levi, M. & M. Maguire (2004) 'Reducing and preventing organised crime: an evidence-based critique'. *Crime, Law & Social Change*, 41, 397-469.
- Levi, M., J. Morgan & J. Burrows (2003) 'Enhancing business crime reduction: UK directors' responsibilities to review the impact of crime on business'. *Security Journal*, 16 (4), 7-27.
- Osborne, D. & T. Gaebler (1992) *Reinventing Government. How the entrepreneurial spirit is transforming the public sector*. New York: Penguin.
- Rose, N. & P. Miller (1992) 'Political power beyond the state: problematic of government'. *British Journal of Sociology*, 43 (2), 173-205.
- Schneider, S., M. Beare & J. Hill (2000) *Alternative approaches to combating transnational crime*. Toronto: KPMG/ Nathanson Centre.
- WODC (2006) *Monitor Criminaliteit Bedrijfsleven 2006*. Den Haag: WODC.
- Wood, J. & C. Shearing (2007) *Imagining Security*. Cullompton: Willan.

*Dr. ir. J.B. Terpstra is werkzaam bij het Criminologisch Instituut, Sectie Strafrecht en Strafprocesrecht, Faculteit der Rechtsgeleerdheid, Radboud Universiteit, Nijmegen. Contactadres: Th. v. Aquinostraat 6, Postbus 9049, 6500 KK Nijmegen. E-mailadres: j.terpstra@jur.ru.nl.*

# Afpersing van het bedrijfsleven: een schemerige onderneming

Naar een zichtbare aanpak van een verborgen delict

*Ilse van Leiden & Henk Ferwerda*

*Het bedrijfsleven wordt op vele wijzen geconfronteerd met criminaliteit. Daarbij gaat het om overvallen, inbraken, vernielingen, diefstal en geweld, maar ook om interne criminaliteit zoals fraude. In het Nationaal Platform Criminaliteitsbeheersing (NPC) maken de overheid en het bedrijfsleven zich hard voor de bestrijding van dergelijke criminaliteitsvormen waarvan het bedrijfsleven slachtoffer wordt. Sinds dit jaar staat er een nieuwe vorm van criminaliteit gericht tegen het bedrijfsleven op de agenda van het NPC: afpersing. De aandacht voor de aanpak van afpersing van het bedrijfsleven hangt samen met een recent landelijk onderzoek naar deze criminaliteitsvorm in opdracht van het ministerie van Justitie (Van Leiden e.a. 2007). De huidige kennis over omvang, aard en ernst van deze vorm van geweldscriminaliteit biedt handvatten voor een aanpak van de afpersingsproblematiek waarmee ondernemers geconfronteerd worden. Deze aanpak moet vorm krijgen in publiek-private samenwerking tussen overheid en bedrijfsleven.*

## Afpersing in de belangstelling

Afpersing is een veelgehoorde term in relatie tot Italiaanse maffiapraktijken. Al sinds jaar en dag zijn ondernemers in Italië het slachtoffer van afpersingspraktijken door criminelen. De mafia is daar doorgedrongen tot verschillende branches zoals de horeca, supermarkten, het toerisme, de afvalindustrie, de modewereld en de autobranche. De ondernemers worden onder bedreiging met geweld gedwongen een geldbedrag (de zogenaamde *pizzo*) te betalen. Een uitweg lijkt er nauwelijks te zijn: niet betalen, kan betekenen dat het bedrijf of de winkel in brand wordt gestoken, bij het wel betalen van de *pizzo* zullen de afpersers terug blijven komen voor meer (zie Schaafsma 2006). De bestrijding van dergelijke afpersingspraktijken krijgt overigens momenteel de nodige aandacht in Italië.

In Nederland worden we door de media met de term afpersing gevoed in artikelen over de Nederlandse onderwereld. Zo wordt in de 'Holleeder-zaak' afpersing genoemd in een rijtje van strafbare feiten waaronder bedreiging, mishandeling, wapenbezit en poging tot moord. Vastgoedhandelaren zouden voor vele tientallen miljoenen euro's zijn afgeperst. De slachtoffers in deze kwestie bewogen zich in het malafide bedrijfsleven of balanceerden op het randje van immoreel zakendoen. Het eenmaal opereren in de criminele wereld maakt een ondernemer chantabel en afpersing ligt dan op de loer. Daarbuiten geldt dat ook het bonafide bedrijfsleven – de eerlijke ondernemer – een kwetsbare prooi vormt voor afpersers.

## Afpersing onder de loep

Wetenschappelijk onderzoek naar het fenomeen afpersing van het bedrijfsleven is in Nederland tot nu toe niet op grote schaal verricht. Wel hebben eerdere onderzoeken zich gericht op enkele unieke verschijningsvormen ervan. Zo publiceerden Bovenkerk en Derksen (1994) een artikel over afpersing van de Utrechtse horeca door middel van opgedrongen protectie en besteedde de Parlementaire Enquêtecommissie Opsporingsmethoden (1996) uitgebreid aandacht aan afpersing van (etnische) ondernemers. Meer recent verscheen een studie over productafpersing (Knotter e.a. 2006) en zijn er verschillende (internationale) rapportages verschenen over de gevaren van cyberafpersing (KLPD-DNR 2004b; Bednarski 2004; Federale Politie 2005).

Alleen al hieruit wordt duidelijk dat afpersing vele gezichten kent. Het onderzoek van Van Leiden e.a. (2007) biedt een overzicht van de diverse vormen van afpersing die te onderscheiden zijn, de aard van deze verschijningsvormen en oplossingsrichtingen voor een aanpak van de problematiek.

In het Nederlandse strafrecht valt afpersing binnen de wettelijke kaders van twee artikelen uit het Wetboek van Strafrecht: 'afpersing', artikel 317 sr. en 'afdreiging', artikel 318 sr. Bij beide begrippen handelt het om het afdwingen van een eis aan een ander met als doel zichzelf (of een ander) te bevoordelen. Het verschil tussen deze begrippen zit hem enkel in de werkwijze ofwel *modus operandi* die iemand hanteert om een ander deze eis op te leggen. In het geval van afpersing wordt dwang uitgeoefend door het toepassen van (dreiging met) geweld of het dreigen met het onbruikbaar maken van gegevens (sabotage). Afdreiging is aan de orde wanneer dwang wordt uitgeoefend door middel van (dreiging met) smaad of openbaring van geheime informatie. Omdat beide vormen van dwang – afpersing en afdreiging – kunnen worden toegepast om een bedrijf af te persen, is afpersing van het bedrijfsleven als volgt te definiëren: het met (dreiging met) geweld, sabotage, smaad of openbaarmaking van gegevens direct of indirect dwingen van een (vertegenwoordiger van een) bedrijf tot afgifte van geld, goederen of gegevens dan wel tot het aangaan of kwijtschelden van een schuld of het (niet) verrichten van bepaalde diensten of handelingen om zichzelf of een ander wederrechtelijk te bevoordelen (Van Leiden e.a. 2007). Onder het bedrijfsleven worden alle branches en sectoren verstaan, variërend van individuele ondernemers, het midden- en kleinbedrijf tot multinationals. Een belangrijke afbakening die in deze definitie besloten ligt, is dat politiek of idealistisch gemotiveerde vormen van afpersing erbuiten vallen. Bedreigingen door bijvoorbeeld dierenactivisten of milieuactivisten jegens het bedrijfsleven (vooral de industriële sector) zijn immers niet gericht op winstbejag (wederrechtelijk voordeel). Wel kunnen we stellen dat dergelijke ernstige bedreigingen een serieus probleem vormen voor het bedrijfsleven.

## Een bijzonder delict met verre gaande consequenties

Afpersing kan als een bijzonder delict worden getypeerd in vergelijking met andere vormen van geweldscriminaliteit. Een afpersing kan zich beperken tot een

eenmalig contact tussen dader(s) en slachtoffer, maar kan ook een langere periode beslaan en van structurele aard zijn. In dat laatste geval kan er worden gesproken van een *crime in action*, een voortdurend delict waarin meerdere fasen worden doorlopen. Het verloop en de afloop van het delict zijn afhankelijk van de interactie tussen dader(s) en slachtoffer, eventueel met inmenging van een derde partij zoals de politie. Bij afpersing wordt doorgaans geleidelijk de dreiging en daarmee de druk op het slachtoffer opgebouwd.

Afpersing is een vorm van geweldscriminaliteit die veel angst inboezemt bij bedrijven en ondernemers die ermee geconfronteerd worden. Afhankelijk van de dreigementen die door de afperser(s) worden geuit, kan deze angst betrekking hebben op de persoonlijke veiligheid van betrokkenen en/of de imagoschade die kan leiden tot groot omzetverlies en mogelijk zelfs faillissement. De bedreigingen kunnen gericht zijn op het bedrijf of betrekking hebben op een of meerdere personen binnen het bedrijf. Ook kunnen de klanten van een bedrijf of zelfs een hele bevolkingsgroep potentieel slachtoffer van de afperser zijn. Denk in dit laatste geval aan het dreigen met het vergiftigen van een versproduct in een supermarkt. In dat geval is de volksgezondheid in het geding en kunnen de gevolgen verstrekkend zijn. Hetzelfde geldt bijvoorbeeld wanneer er gedreigd wordt met een bomexplosie waar een grote groep burgers het slachtoffer van kan worden. Als bedreigingen zeer persoonlijk worden geuit aan een vertegenwoordiger van een bedrijf wordt hem door de afperser(s) ook angst ingeboezemd met betrekking tot de veiligheid van zijn familieleden. Behalve het feit dat de consequenties van afpersingspraktijken op het financiële vlak kunnen liggen, kunnen deze dus ook van zeer persoonlijke aard zijn en zelfs betrekking hebben op de volksgezondheid en de staatsveiligheid.

Terwijl het bij afpersingspraktijken in de regel gaat om financieel gewin, kunnen de werkelijke drijfveren van de afpersers van uiteenlopende aard zijn. De ware motivatie voor het plegen van het misdrijf komt vaak pas naar voren bij de opheldering van een zaak. Zo kunnen schulden en financiële nood ten grondslag liggen aan afpersingspraktijken, maar ook gevoelens van wraak en rancune ten gevolge van een (persoonlijk of zakelijk) conflict kunnen iemand drijven tot het plegen van het delict. Daarmee kunnen afpersingspraktijken enerzijds impulsief en emotioneel ingegeven en weinig doordachte acties zijn. Anderzijds kunnen afpersingen ook weloverwogen en professioneel opgezet van aard zijn. Er is dan meer sprake van strategie en minder van impulsiviteit. Waar bij de meer emotioneel gedreven afpersingspraktijken amateuristische en doorgaans niet-criminele daders actief zijn, zijn bij de professioneler uitgevoerde afpersingen dadergroepen actief bij wie afpersing deel uitmaakt van een breder crimineel repertoire. De verschillende typen daders alsook de diverse *modus operandi* (werkwijzen) die worden toegepast, zijn gerelateerd aan de verschillende vormen van afpersing die onderscheiden kunnen worden (Van Leiden e.a. 2007).

## Een delict met vele gezichten

De grotere concerns en multinationals waar veel geld in omgaat, vormen een doelwit voor kwaadwillende individuen die op een ogenschijnlijk gemakkelijke manier een grote slag willen slaan. Zij eisen via anonieme dreigbrieven grote geldsommen van de bedrijven, waarbij gedreigd wordt met sabotage door vergiftiging, brand, explosie of bedreigingen in de meer persoonlijke levenssfeer van de vertegenwoordiger van het concern. De afpersers spelen in op de angst voor imago-schade van het bedrijf. In dit geval spreken we van productafpersing, wellicht de meest tot de verbeelding sprekende vorm van afpersing van het bedrijfsleven, omdat de media aan dergelijke zaken doorgaans veel aandacht besteden.

Een van de oudste vormen van afpersing van het bedrijfsleven staat bekend onder de noemer protectieafpersing. Deze vorm van afpersing hebben we eerder in dit artikel aangehaald in het licht van de Italiaanse maffiapraktijken. Kleinere ondernemers worden bezocht door personen met veelal een criminele status die hen met geweld bedreigen en geld eisen in ruil voor bescherming; vaak gaat het om bescherming tegen het geweld van de dadergroep zelf. Ook komt het voor dat het geweld daadwerkelijk wordt toegepast om te laten zien dat het de daders menens is. Protectieafpersing is een zeer confronterende vorm van afpersing en heeft grote impact op de veiligheidsgevoelens van slachtoffers. Terwijl productafpersing een eenmalig karakter heeft, kent protectieafpersing vaak een structureel karakter waarbij de dader(groep) zijn slachtoffer gedurende een lange periode in de tang heeft. Uit Nederland zijn voorbeelden bekend van horecaondernemers en kleine, etnische winkeliers die slachtoffer werden van dergelijke afpersingspraktijken.

Een derde en nieuwe verschijningsvorm van afpersing die in de praktijk afgebakend kan worden, betreft cyberafpersing. Met cyberafpersing wordt gedreigd websites op het internet ontoegankelijk te maken. Bedrijven die hiervan het slachtoffer kunnen worden, zijn over het algemeen voor een groot deel van hun omzet of bedrijfsvoering sterk afhankelijk van internet en onlinebestedingen. Daarnaast kan er volgens McAfee (2005) gedreigd worden gevoelige informatie te stelen. Het op deze wijze opdringen van bescherming tegen internetaanvallen wijst erop dat we hier met een moderne vorm van protectieafpersing te maken hebben. De potige criminelen zijn nu vervangen door professionals, maar ook amateurs uit de wereld van de hackers. Cyberafpersing is vooralsnog een lastig grijpbare vorm van criminaliteit omdat het een virtuele dimensie met een internationaal karakter kent.

Met persoonsgerichte afpersing (de vierde vorm) verwijzen we naar het specifieke doelwit van de afpersers. De zwakke plek in een onderneming wordt hierbij door afpersers gevonden op meer persoonlijk vlak dan bij bijvoorbeeld productafpersing het geval is. Bij deze vorm van afpersing gaat het om het onder druk zetten van zelfstandige ondernemers of hoge functionarissen om financiële middelen, goederen of diensten af te staan.

De afpersing en de dreigementen zijn rechtstreeks gericht tegen een vertegenwoordiger van een bedrijf en hebben daarmee een sterk persoonlijk karakter. Deze vorm van afpersing wordt gekenmerkt door de dreiging met smaad ofwel



het openbaar maken van gevoelige informatie. In de Engelstalige literatuur zijn publicaties bekend over afpersingspraktijken waarbij gedreigd wordt seksuele escapades openbaar te maken als er niet aan de eis wordt voldaan (McLaren 2002). De afpersing kan persoonlijke gevolgen hebben voor het slachtoffer en daarnaast leiden tot ernstige financiële consequenties voor het bedrijf. Daders kunnen afkomstig zijn uit de omgeving van het slachtoffer maar ook vanuit een meer professionele, criminele hoek.

Een laatste verschijningsvorm van afpersing waarmee het bedrijfsleven te maken krijgt, betreft faciliteringsafpersing. Hierbij worden zakelijk dienstverleners zoals juristen, notarissen, fiscalisten en taxateurs onder druk gezet een bepaalde dienst te leveren. Zo kan een taxateur gedwongen worden een te hoge taxatie af te geven of kan een notaris worden gedwongen een dubieuze akte te laten passeren. Ook advocaten kunnen het slachtoffer worden van deze vorm van afpersing. Ook andere publicaties met betrekking tot malafide vastgoed en bedreigingen wijzen op deze vorm van afpersing (Ferwerda e.a. 2007; Bovenkerk e.a. 2005). Evenals bij protectieafpersing wordt hier een (gewelddadige) confrontatie aangegaan met het slachtoffer. De bedreigingen zijn op de persoon gericht en soms ook op zijn familie. Daders kunnen criminele groepen zijn, maar ook eenlingen die menen nog iets te vereffenen te hebben met het slachtoffer.

### **Zichtbare aandacht voor een verborgen delict**

De kenmerken van afpersing als delict maken dat het zich veelal onder de oppervlakte afspeelt. Een scan van de politiecijfers laat zien dat er op jaarbasis circa tachtig meldingen over afpersing vanuit het bedrijfsleven ter kennis van de politie komen. Zelfgerapporteerde cijfers over afpersing wijzen in de richting van een slachtofferpercentage van 0,14% van het bedrijfsleven. Het veelal gewelddadige en vaak ook ongrijpbare karakter van afpersing enerzijds en de beperkte aangiftebereidheid onder ondernemers anderzijds maakt dat er geen duidelijk beeld bestaat van de omvang van de afpersingsproblematiek waar het Nederlandse bedrijfsleven mee kampt. Een gebrek aan vertrouwen in de politie of het gewoonweg niet weten welke route te bewandelen in geval van slachtofferschap, de angst voor imagoschade en represailles van de dader(groep) en daarbovenop culturele factoren binnen het bedrijfsleven en in het bijzonder bij allochtone ondernemers die hen weerhouden erover naar buiten te treden, maken dat afpersing voor een belangrijk deel onzichtbaar blijft voor de buitenwereld.

Duidelijk is wel dat afpersing een dermate ernstig geweldsdelict is dat een versteviging van de aanpak gerechtvaardigd is. Een aanpak van de afpersingsproblematiek kan geplaatst worden binnen de Rationele Keuze Theorie (Cornish & Clarke 1986). Deze theorie veronderstelt dat mensen in hun keuzegedrag impliciet de voor- en nadelen van de mogelijkheden afwegen om te kiezen voor de optie met het hoogste rendement. Dit theoretische kader biedt aangrijpingspunten voor de beïnvloeding van het gedrag van zowel (potentiële) daders als slachtoffers van afpersingspraktijken. Bij potentiële daders van afpersing heeft het gedrag



betrekking op het al dan niet overgaan tot afpersing terwijl het bij slachtoffers om het aangiftegedrag gaat.

### **Kansen voor de aanpak: kosten versus baten**

Het al dan niet afpersen van een bedrijf kan afhankelijk zijn van de afweging die gemaakt wordt tussen de kosten in de vorm van de gepercipieerde pakkans en strafmaat en de baten in de vorm van het doel van de afpersing (geld, diensten of goederen). In lijn met deze theorie zou een aanpak gericht moeten zijn op het verkleinen van de baten van het delict en het vergroten van de kosten voor potentiële afpersers.

Het vergroten van de kosten van afpersing voor potentiële daders houdt verband met het vergroten van de (perceptie van de) pakkans en het verhogen van de strafmaat. Afpersing wordt doorgaans gezien als een delict dat relatief gemakkelijk uit te voeren is met een lage pakkans. De pakkans blijkt in de praktijk echter redelijk groot wanneer het slachtoffer aangifte doet en er een opsporingsonderzoek wordt ingesteld. Ruim de helft van de opsporingsonderzoeken resulteert in aanhouding van verdachten (Van Leiden e.a. 2007). Het zichtbaar aandacht besteden aan afpersing van het bedrijfsleven kan op zichzelf mogelijk al tot een verhoging van de gepercipieerde pakkans leiden en daarmee een preventief effect hebben. Om de (perceptie van de) kosten voor de potentiële afpersers te verhogen, is een brede communicatie over de gevolgen van afpersing in termen van pakkans en strafmaat van belang. Met name de 'amateurs' zullen afgeschrikt worden wanneer hen voorgeschoteld wordt wat de gevolgen zijn van een delict als afpersing.

De baten voor daders van afpersing kunnen worden teruggedrongen door een professionele houding van het bedrijfsleven. Het bedrijfsleven moet uitdragen dat afpersing niet wordt getolereerd en dat er niet zal worden ingegaan op de eis. Het bedrijfsleven heeft daarvoor kennis over het fenomeen nodig en moet beschikken over de tools (handelingsmogelijkheden) om actie te ondernemen. Hierbij is het belangrijk dat er een goede backup is van betrokken organisaties ten aanzien van de aanpak. Daarbij gaat het om ondernemers-, branche- en koepelorganisaties en om politie en justitie. Er moet voldoende informatie voorhanden zijn en het bedrijfsleven moet kunnen vertrouwen op de professionaliteit van deze organisaties.

Het terugdringen van de baten van afpersing blijkt in de praktijk ook bereikt te kunnen worden met verdere reguleringen in het bedrijfsleven waardoor het beoogde doel (de baten) lastiger te realiseren is. Zo blijkt de protectieafpersing in de horeca te zijn teruggedrongen met de invoering van de portierswetgeving. De zwakke plek van een onderneming is daarmee weggenomen. Kortweg gaat het erom de mogelijkheden voor het plegen van het delict te bemoeilijken.

### **Kosten en baten voor slachtoffers**

Eenzelfde inkadering in de Rationele Keuze Theorie is mogelijk in relatie tot de aangiftebereidheid van slachtoffers van afpersing. Een bedrijf dat wordt afge-

perst, zal de keuze om wel of geen aangifte te doen eveneens maken op basis van een kosten-batenafweging. Er is sprake van een beperkte aangiftebereidheid bij afpersing vanwege de mogelijke consequenties van het naar buiten treden over het delict. De gepercipieerde kosten voor het bedrijf in geval van aangifte kunnen betrekking hebben op imagoschade en represailles van de dader(s). De baten van aangifte die daartegenover staan, zijn het oppakken van de dader(s) en het voorkomen van slachtoffers in de toekomst. De gepercipieerde kosten voor het slachtofferbedrijf zouden wel eens een belangrijke rol kunnen spelen in de kosten-batenafweging van de afpersers. Door daders wordt bewust ingespeeld op de angst die het slachtoffer voor de consequenties (kosten) heeft. Zo wordt er vrijwel altijd met geweld gedreigd (represailles) en wordt er ingespeeld op de mogelijke imagoschade die een bedrijf kan lijden door de afpersing. In omgekeerde vorm dan voor de daders van afpersing, geldt bij de aanpak dat de kosten voor de potentiële slachtoffers van afpersing moeten worden gereduceerd en dat de baten van het doen van aangifte moeten worden vergroot.

Het verkleinen van de gepercipieerde kosten voor het slachtoffer in geval van het doen van aangifte houdt verband met het vertrouwen van het bedrijfsleven in politie en justitie en de wijze waarop zij met informatie omgaan. Om de aangiftebereidheid te vergroten moet het bedrijfsleven ervan op aan kunnen dat een aangifte van een afpersing op professionele, vertrouwelijke wijze wordt behandeld en dat er aandacht is voor bescherming van het slachtofferbedrijf en het treffen van voorzorgsmaatregelen. Daarvoor is het van belang dat potentiële slachtoffers over mogelijke handelingswijzen beschikken en de weg naar de juiste partijen (politie, particuliere recherchebureaus en brancheorganisaties) weten te vinden. Ook hier geldt dat een professionele houding van het bedrijfsleven ten aanzien van (het niet ingaan op) afpersingen tegelijkertijd bijdraagt aan het terugdringen van de kosten voor het slachtoffer.

Het vergroten van de baten van het doen van aangifte van afpersing is gerelateerd aan de professionaliteit van politie en justitie ten aanzien van de aanpak van de afpersingsproblematiek. Zij moeten naar het bedrijfsleven uitdragen dat er zorgvuldig wordt omgegaan met informatie, dat er serieuze aandacht wordt besteed aan de aangifte en dat de kans op opsporing van de dader(s) groot is. Belangrijk is daarbij dat 'men doet wat men zegt' en 'men zegt wat men doet'. Communicatie over en weer is essentieel voor het opbouwen van een vertrouwensrelatie en het vergroten van de baten van het doen van aangifte. De garantie moet afgegeven worden dat aangifte doen, loont.

### **Intermezzo: particuliere recherchebureaus als partner**

Particuliere recherchebureaus vormen voor het bedrijfsleven een belangrijke partner in de strijd tegen bedrijfscriminaliteit. Met name de grotere bedrijven hebben vaste contacten met dergelijke bureaus. Afhankelijk van de ervaringen kan dit een bestendige vertrouwensrelatie inhouden. Het bedrijfsbelang van een cliënt komt bij een privaat recherchebureau altijd op de eerste plaats. Gezien de ervaringen van de genoemde particuliere recherchebureaus met afpersings-

praktijken waarmee hun cliënten zijn geconfronteerd, vormen zij een interessante schakel in de aanpak. De expertise is aanwezig en de begeleiding van een cliënt gaat verder dan enkel het oplossen van een probleem. De bedrijven worden handreikingen aangedragen en getraind om vergelijkbare problemen in de toekomst te voorkomen. In de praktijk blijkt bij de opsporing een constructieve samenwerking mogelijk te zijn tussen een privaat recherchebureau en de politie. Een ideale samenwerking: de professionaliteit van beide partijen is daarmee ruim aanwezig en het bedrijfsleven ontvangt de extra nazorg van het particulier recherchebureau.

De optie van het inschakelen van private recherche bestaat echter voor slechts een deel van het bedrijfsleven. De kleinere ondernemers beschikken doorgaans niet over de middelen om een particulier recherchebureau in de arm te nemen. Voor hen moet de aanpak erop gefocust zijn dat zij de stap naar de politie weten – en durven – te maken. Hier ligt de uitdaging van het vergroten van de aangiftebereidheid in geval van afpersingspraktijken.

### **Tot slot**

Hoewel afpersing wellicht een van de oudste vormen van geweldscriminaliteit is, lijken we door het in beeld brengen van de problematiek te maken te hebben met een nieuw fenomeen. De minister van Justitie heeft aangegeven de problematiek te erkennen en in te zetten op een versteviging van de aanpak van de afpersingsproblematiek waar het Nederlandse bedrijfsleven mee te maken heeft. Dit moet leiden tot een zichtbare aanpak van een verborgen delict.

Door te schrijven over de problematiek wordt in elk geval een eerste stap in de aanpak gezet, namelijk het uit de taboesfeer halen van het fenomeen. De overheid en het bedrijfsleven moeten nu het stokje overnemen en tot een toegepaste publiek-private samenwerking komen. Samenvattend hebben de mogelijke oplossingsrichtingen betrekking op in de eerste plaats de aandacht voor afpersing als problematiek. Dit houdt in dat zowel ondernemers- en brancheorganisaties als politie en justitie de ernst van het probleem erkennen en het een bespreekbaar onderwerp wordt. Ten tweede is van belang dat de kennis over afpersing als fenomeen wordt verspreid door middel van goede en toegankelijke informatieverstrekking over het delict. Wanneer er bredere kennis is over de kenmerken van deze vorm van criminaliteit kan slachtofferschap beter wordenesignaleerd en kan adequater worden gereageerd. Hierbij geldt dat alle partijen die bij de aanpak betrokken zijn, verder moeten professionaliseren: het bedrijfsleven zelf, branchen en koepelorganisaties en politie en justitie. Daarnaast moet gedacht worden aan het betrekken van organisaties als Meld Misdaad Anoniem M. Met professionalisering wordt onder andere bedoeld op het creëren van richtlijnen over te bewandelen routes in geval van slachtofferschap aan de zijde van de ondernemers en heldere procedures bij de politie en brancheorganisaties om adequaat te reageren op afpersingspraktijken. Aan de kant van branche- en koepelorganisaties en politie en justitie is het van belang dat zij daarvoor goed zijn ingericht en voldoende toegerust zijn voor de opsporing en vervolging van daders van afpersing. Een concrete en zinvolle actie zou een pilot in een bepaald gebied zijn waarin nader

onderzocht en geëxperimenteerd wordt hoe de aanpak in de praktijk eruit moet zien om kans van slagen te hebben. De actuele kennis biedt voldoende basis om een dergelijke pilot vorm te kunnen geven.

## Literatuur

- Bednarski, G.M. (2004) *Enumerating and reducing the threat of transnational cyber extortion against small and medium size organizations, research thesis*. Pittsburgh: Carnegie Mellon University.
- Bovenkerk, F. & E. Derksen (1994) 'Beschermingsindustrie en het cafébedrijf in de binnenstad van Utrecht'. *Nederlands Juristenblad*, 14, 457-464.
- Bovenkerk, F. et al. (2005) *Bedreigingen in Nederland. Verkenning in opdracht van Politie en Wetenschap*. Utrecht: Willem Pompe Instituut.
- Cornish, D. & R. Clarke (eds.) (1986) *The Reasoning Criminal*. New York: Springer Verlag.
- Federale Politie (2005) *Vierde activiteitenverslag 2005*. Brussel: Uitgeverij Politeia.
- Ferwerda, H., R. Staring, E. de Vries Robbé & J. van de Bunt (2007) *Malafide activiteiten in de vastgoedsector. Een exploratief onderzoek naar aard, actoren en aanpak*. Amsterdam: Uitgeverij SWP.
- KLPD-DNR (2004) *Nationaal dreigingsbeeld zware of georganiseerde criminaliteit*. Zoetermeer: KLPD-DNR.
- Knotter, J., M. Wouters & D. Korf (2006) *Gif, geweld & geld, een exploratief onderzoek naar productafpersing in Nederland*. Amsterdam: Rozenberg Publishers.
- Leiden, I. van, E. de Vries Robbé & H. Ferwerda (2007) *Je bedrijf of je leven: aard en aanpak van afpersing van het bedrijfsleven*. Amsterdam: Uitgeverij SWP.
- McAfee (2005) *McAfee virtual criminology report. The first pan-European study into organised crime and the internet*.
- McLaren, A. (2002) *Sexual blackmail: a modern history*. Cambridge: Harvard University Press.
- Parlementaire Enquêtecommissie Opsporingsmethoden (1996) *Inzake opsporing, enquête opsporingsmethoden, eindrapport*. Den Haag: SDU.
- Schaafsma, H. (2006) 'Zonder garantie zal niemand praten'. *Blauw*, 2 (17), 11-13.

*Drs. Ilse M.G.G. van Leiden en dr. Henk B. Ferwerda zijn werkzaam bij advies- en onderzoeksgroep Beke. Ilse van Leiden is criminoloog/onderzoeker, Henk Ferwerda is directeur/criminoloog/onderzoeker. Contactadres: Rijnkade 84, 6811 HD Arnhem. Tel. 026-4438619, [www.beke.nl](http://www.beke.nl). E-mail: [i.vanleiden@beke.nl](mailto:i.vanleiden@beke.nl) en [h.ferwerda@beke.nl](mailto:h.ferwerda@beke.nl)*

# Veiligheidszorg tussen markt en staat

Rutger Claassen

*Dit artikel bespreekt de grondslagen van de organisatie van veiligheidszorg tussen markt en staat: wat is hun rol en onderlinge verhouding? Het antwoord op die vragen hangt mede af van de normatieve benadering die we kiezen. Dit laat het artikel zien aan de hand van twee concurrerende normatieve benaderingen met betrekking tot veiligheid: een individualistische benadering en een gemeenschapsgerichte benadering. Beide benaderingen blijken verschillende visies te genereren op twee belangrijke kwesties in de veiligheidszorg: de ongelijkheden in veiligheidsvoorziening en het belang dat wordt toegekend aan onveiligheidsgevoelens.*

## Inleiding

De opkomst van private veiligheidszorg roept een bredere vraag op, namelijk of veiligheidsvoorziening een goed is dat op legitieme wijze via de markt kan worden geleverd en hoe zich dat verhoudt tot de door de staat geleverde veiligheidsdiensten. De beleidsconsensus op dit moment is dat veiligheidszorg een goed is dat deels door de staat en deels door de markt geleverd wordt – veiligheidszorg als *gemengd* systeem, waarbij de markt moet worden gereguleerd en in omvang beperkt, zodat zij altijd slechts additioneel is aan de staat (Van Dijk & De Waard 2001). De ongemengde alternatieven voor deze consensus – een staatsmonopolie of een volledig marktsysteem – worden als beleidsopties nauwelijks serieus genomen. Als gevolg daarvan is er weinig discussie over de vraag *waarom* zo'n gemengd systeem het meest wenselijk is. Op het moment dat staat en markt zich op stabiele wijze tot elkaar verhouden, hoeft dat geen groot probleem te zijn. Als deze verhouding in verandering is, is het echter raadzaam na te gaan waarom zowel staat als markt een plaats moet krijgen in de veiligheidszorg. Pas met zo'n visie op de grondslagen van de organisatie van veiligheidszorg kan antwoord worden gegeven op lastige vragen over hoe te reageren op nieuwe ontwikkelingen en de *grenzen* vast te stellen die aan zowel staat als markt gesteld moeten worden.

De inzet van dit artikel is de discussie over de grondslagen van de organisatie van veiligheidszorg uit te lokken. Ik doe dat door twee concurrerende normatieve benaderingen met betrekking tot veiligheid te presenteren. De ene benadering ziet de betekenis van veiligheid als afgeleid van het belang van individuen bij veiligheid en stelt het individuele recht op veiligheidszorg centraal. De andere benadering vertrekt vanuit de bijdrage van veiligheid aan de constitutie van gemeenschappen (paragraaf 1). Ik laat vervolgens zien hoe beide benaderingen verschillend aankijken tegen twee belangrijke kwesties: de ongelijkheden in veiligheidsvoorziening (paragraaf 2) en het onafhankelijk belang dat wordt toegekend aan onveiligheidsgevoelens (paragraaf 3). Markt en staat hebben elk verschillende eigenschappen waardoor zij anders met deze problemen omgaan.

Echter, hoe we dat potentieel van markt en staat waarderen, en hoe onze keuze voor markt of staat (of een combinatie van beide) uitvalt, hangt af van de normatieve benadering die men kiest, individualistisch of gemeenschapsgericht. Achter de beleidsconsensus gaat een normatieve *dissensus* schuil met potentieel verstrekken gevolgen. Beleidsmakers en andere betrokkenen doen er daarom goed aan te bedenken vanuit welke normatieve benadering zij naar het vraagstuk van de organisatie van veiligheidszorg kijken (paragraaf 4).

## 1 Twee visies op het belang van veiligheid

Het doel van elke veiligheidsvoorziening betitelt ik als *bescherming*. Een bedrijf of staat A biedt bescherming aan burger of organisatie B tegen een risico C. Verschillende risico's kunnen in het geding zijn, maar we zullen ons beperken tot de klassieke veiligheidsrisico's, samen te vatten onder de noemer van schending van eigendomsrechten of rechten in de eigen persoon door een of meer medeburgers. Het gaat om criminele handelingen als diefstal, mishandeling en moord.<sup>1</sup> Veiligheid is dan de bescherming van burgers tegen de genoemde inbreuken op hun rechten.

De vraag is nu wie veiligheid moet leveren en waarom. Die vraag valt niet direct te beantwoorden: we moeten eerst weten waarom veiligheid überhaupt van belang is. Veiligheidszorg is in eerste instantie een *moreel neutraal* goed; het is simpelweg een complexe verzameling van handelingen door sommigen om anderen te beschermen tegen bepaalde risico's. Dit complex krijgt pas een morele waarde binnen een normatieve benadering. We kunnen twee concurrerende benaderingen ten aanzien van het morele belang van veiligheid tegenover elkaar zetten. Beide worden beschouwd als ideaaltypen.

Volgens de eerste, gemeenschapsgerichte (ook wel: communitaristische) benadering is veiligheid van belang voor de constitutie van gemeenschappen. Dit is omdat veiligheid, in deze visie, uit de aard van de zaak een publiek goed is. Deze kwalificatie moet echter niet begrepen worden in de gebruikelijke, economische zin waarin 'publieke goederen' meestal gedefinieerd worden als goederen waarvoor het onmogelijk is consumenten uit te sluiten van het gebruik. Bijvoorbeeld een dijk is een publiek goed omdat het niet mogelijk is inwoners achter de dijk uit te sluiten van het profijt ervan. Als de dijk er eenmaal ligt, profiteert iedereen ervan. Daarom zal niemand individueel geneigd zijn een dijk – op de markt – aan te schaffen. Alleen de gemeenschap als geheel kan zorgen dat de voorziening toch tot stand komt. Hoewel veiligheid soms zo wordt voorgesteld, is zij geen publiek goed in deze economische zin. Wanneer A is ingehuurd voor diensten ter bescherming van B, maar niet van C, profiteert deze laatste in principe niet van A's diensten. Dat geldt overigens niet alleen voor bescherming geleverd door bedrijven, maar ook voor de veiligheidsinspanningen van de staat voor haar burgers. Het

1 Risico's als orkanen en aardbevingen, explosies van kernreactoren of chloortreinen vallen hier dus buiten.

blijkt bijna altijd mogelijk anderen uit te sluiten van het profijt van beschermingsinspanningen (Kerkmeester 2005).

Hoewel uitsluiting technisch mogelijk is, kan veiligheid ook als publiek goed worden beschouwd in een andere, niet economische maar sociologische zin. Als we kunnen uitsluiten, moeten we redenen aangeven waarom we dit desalniettemin niet zouden moeten doen. Dit is het hart van de eerste, gemeenschapsgerichte visie op veiligheid. Samenhangend draagt publiek geleverde veiligheidszorg volgens deze visie bij aan de constitutie van de gemeenschap. Veiligheid is in dit opzicht net als taal of een gemeenschappelijk territorium: het draagt bij aan de ervaring van burgers als lid van een gemeenschap. Veiligheid heeft dan een symbolische betekenis: het draagt bij aan de constructie van een gemeenschappelijke identiteit (Loader & Walker 2006, 2001).<sup>2</sup> Voorvechters van de gemeenschapsgerichte benadering, zoals Ian Loader en Neil Walker, presenteren dit als min of meer *ontologische* kwestie: mensen organiseren zich nu eenmaal in gemeenschappen en daartoe moeten zij door gemeenschappelijke ervaringen worden geconstitueerd, en daaronder is de voorziening van veiligheid.

Ik zou echter zeggen dat dit niet houdbaar is en er toch sprake is van een *morele* kwestie. Gemeenschapsvorming zelf is bovenal een morele keuze. Niets houdt mensen tegen zich buiten elke vorm van gemeenschap te begeven – of anders gezegd: niets houdt mensen tegen om zich in een buitengewoon vrijblijvende, losse gemeenschap te begeven waar ze elk moment weer kunnen uitstapen. Maar zelfs als we toegeven dat mensen zich altijd in min of meer hechte gemeenschappen moeten organiseren, dan nog is er debat mogelijk over de vraag in welke groepen zij zich organiseren. Het is niet evident dat vereniging van mensen in moderne natiestaten daarop het enig denkbare of beste antwoord is. En ook de logische connectie met veiligheid is niet vanzelfsprekend. Waarom moet veiligheidszorg een constitutieve rol spelen en zou deze rol niet door andere goederen kunnen worden gespeeld? Op drie niveaus zien we dus dat de conceptie van veiligheid als publiek goed in sociologische zin door en door moreel is.

Een alternatieve, individualistische (ook wel: liberale) benadering gaat uit van het individu en diens morele rechten. In deze visie is het uitgangspunt dat elk individu recht heeft op veiligheidszorg. Dat het genieten van een adequaat veiligheidsniveau als 'moreel recht' wordt gekwalificeerd, vindt zijn grondslag in het feit dat een zekere mate van veiligheid voor elk individu noodzakelijk is om te kunnen functioneren en participeren in de samenleving. Veiligheid is voor het individu daarmee een basisbehoefte, en burgers kunnen een moreel recht op de vervulling van die basisbehoefte claimen. Hier kan de analogie gemaakt worden met rechten op onderwijs, medische zorg en andere goederen die tot op een bepaald niveau moe-

2 Loader en Walker zien dit als een van de twee redenen waarom veiligheid een 'thick public good' is. De andere reden is dat de veiligheid van de één noodzakelijkerwijs verbonden is met die van de ander. Er is sprake van een strategisch dilemma waarin de veiligheid van elk individu afhangt van de bedreiging die andere individuen voor hem vormen en vice versa. De beste optie is daarom de zorg voor de veiligheid van de ander te internaliseren als noodzakelijk onderdeel van de eigen veiligheid – als de ander zich veilig voelt en mij niet als bedreiging ziet, zal hij minder snel een bedreiging voor mij vormen.



ten worden geleverd om het mogelijk te maken dat individuen zich ontwikkelen en participeren in de gemeenschap. In tegenstelling tot de gemeenschapsbenadering is deze individualistische benadering zich ervan bewust dat zij een morele lading toekent aan iets wat uit zichzelf niet moreel geladen is. Veiligheid krijgt een morele waarde omdat het van belang is voor individuen om überhaupt als individu te kunnen leven. Konden individuen het gemakkelijk af zonder veiligheidszorg, dan zouden zij ook niet een moreel recht erop kunnen claimen. De diepere legitimatie voor dergelijke morele rechten gaat meestal terug op een idee over de waardigheid van het individu die aan elk individu onvervreemdbaar toekomt. Daarbij speelt een idee van morele wederkerigheid een rol: omdat ikzelf niet zou willen dat anderen mijn morele rechten schenden, moet ik – als ik consequent ben – deze zelfde rechten ook aan anderen toekennen en mij daarnaar gedragen (Gewirth 1978). Het opzetten van een politiek en juridisch systeem om deze rechten te garanderen, is een noodzakelijke vervolgstap om dit in de praktijk te realiseren.

Als we beide benaderingen met elkaar vergelijken, zien we dat ze een andere *maatstaf* impliceren om de legitimiteit van veiligheidsvoorziening aan af te meten. In de individualistische benadering moet de reikwijdte van het moreel recht worden bepaald door de vraag te beantwoorden: welke organisatie van veiligheid is adequaat om het individu dat niveau van veiligheid te bieden waar hij recht op heeft? Op een adequaat veiligheidsniveau zijn de in de vorige paragraaf genoemde risico's in voldoende mate afgedekt (nooit volledig, aangezien dat onmogelijk is). Maar het is een politieke vraag, die per samenleving verschillend zal worden beantwoord, wat als voldoende wordt beschouwd. De normen daartoe verschuiven, en zijn afhankelijk van de mate van veiligheid die met de ter beschikking staande middelen gerealiseerd kan worden. Iets soortgelijks geldt voor de gemeenschapsgerichte benadering. Daarin is de relevante maatstaf anders, en gaat het om de vraag: welke organisatie van veiligheid is adequaat om de gemeenschap te constitueren? Ook dat vereist een politieke vertaling, die met veel onzekerheden omgeven is.

Laten we met deze beide benaderingen inzoomen op twee mogelijke obstakels voor een goede veiligheidszorg, bezien hoe markt en staat zich tot deze obstakels verhouden, en welke conclusies beide hierboven geschetste benaderingen daaraan verbinden voor de legitimiteit van markt en staat in veiligheidszorg.

## 2 Ongelijkheid in veiligheid

Het probleem van ongelijkheid in de veiligheidsvoorziening is dat van een ongelijk niveau van veiligheid toekomend aan verschillende individuen binnen een bepaalde gemeenschap. We dienen daarom te bezien wat de relatieve merites van staat en markt zijn met betrekking tot het bevorderen dan wel voorkomen van een dergelijke ongelijkheid. Een eerste gedachte-experiment is dat veiligheid uitsluitend via de markt zou worden geleverd (dat er dus geen door de staat georganiseerde politie zou zijn). Op een markt wordt veiligheid verdeeld net zoals andere goederen: op basis van koopkrachtige vraag. Individen moeten een vraag uiten naar veiligheid (*willingness-to-pay*) en deze ondersteunen met koopkracht (*ability-to-pay*). Waar bescherming verdeeld wordt op basis van koopkracht zullen

diegenen die niet over voldoende koopkracht beschikken, geen bescherming voor zichzelf kunnen aanschaffen. Als we ervan uitgaan dat koopkracht enigermate tot zeer ongelijk verdeeld is, leidt dit potentieel tot grote ongelijkheden in de mate waarin individuen zich veiligheid kunnen permitteren.<sup>3</sup>

Kan de staat het zelf beter doen? Staatsvoorziening is in ieder geval zeker niet gevrijwaard van dit probleem. Formeel gezien leveren politie en justitie natuurlijk veiligheid aan iedereen in gelijke mate. Zij worden uit de belastingen gefinancierd, zodat individuele koopkracht geen rol speelt. Echter, het gevaar is niet denkbeeldig dat het profijt van deze staatsdiensten onevenredig terecht komt bij sommige groepen die rijker en mondiger zijn dan anderen. Ook hier is enige partijdigheid dus niet te voorkomen. De aandacht en inspanningen van staatsdiensten kunnen worden 'gekaapt' (*capture*) door specifieke groepen burgers. Veiligheid wordt dan onder dekmantel van gelijke voorziening alsnog ongelijk verdeeld (Crawford 2006). Enige mate van kaping zal dus ook bij staatsvoorziening niet te voorkomen zijn. In welke mate dat het geval zal zijn, hangt af van het karakter van staatsvoorziening. We kunnen echter goede redenen geven om te veronderstellen dat er bij staatsvoorziening meer mogelijkheden zijn deze misstand te corrigeren dan bij marktvoorziening. Kaping van staatsdiensten kan namelijk door die groepen van burgers die zich achtergesteld voelen aan de kaak worden gesteld via klachtprocedures, actiegroepen, pressie in de media en via politieke partijen. Mits de openbare sfeer goed functioneert en deze klachten effect sorteren, is een controle op de staat mogelijk.

Hoe gaan de individualistische en gemeenschapsgerichte benaderingen met deze afweging om? Voor de individualistische benadering liggen de zaken relatief eenvoudig. De markt kan realisatie van het genoemde individuele morele recht op een adequaat veiligheidsniveau bij gebrek aan koopkracht niet garanderen. De ongelijkheid die ontstaat tussen burgers onderling in de realisering van hun morele recht op veiligheid is voor deze benadering onaanvaardbaar, althans *tot* het moreel vereiste niveau. Dit zal voor de individualistische benadering reden zijn de staat te laten voorzien in veiligheid tot dat niveau; maar tegelijkertijd om een *additionele* veiligheidsmarkt toe te staan voor het restant dat daar bovenuit gaat. Hoe hoger het adequate niveau dat wordt geleverd door de staat, hoe minder burgers uit zichzelf de behoefte zullen voelen extra veiligheid te kopen. Maar hoe we het adequate niveau ook definiëren, er zal altijd een groep burgers zijn die dit adequate niveau onvoldoende vindt en de markt opgaat om extra veiligheid in te kopen. De ongelijke uitkomsten als gevolg daarvan zijn op zichzelf *niet* illegitiem: immers, een ieder heeft al profijt van de levering van een adequaat niveau van veiligheidsvoorziening. Echter, er kan een dynamiek tussen markt en staat ontstaan waardoor het gevaar kan optreden dat de extra commerciële veiligheidsdiensten voor sommigen het adequate niveau geleverd aan allen zullen ondergraven; dat

3 Dit probleem kan theoretisch verholpen worden door iedere burger een persoonsgebonden budget van gelijke omvang te geven waarmee zij veiligheid voor zichzelf kunnen inkopen op de veiligheidsmarkt. Deze oplossing is echter lastig te implementeren: zij veronderstelt al een staat die deze budgetten weet te verzamelen door belastingheffing en uit te delen aan alle burgers. Zo'n staat moet daartoe een geweldsmonopolie bezitten en komt op gespannen voet te staan met de commerciële aanbieders van bescherming.

laatste komt dan in een neerwaartse spiraal terecht. Diegenen die op commerciële wijze zelf in hun veiligheid voorzien, kunnen bijvoorbeeld weigeren nog langer belasting te betalen voor publieke veiligheidszorg, zoals bij sommige *gated communities* in de VS (Blakely & Snyder 1999). Ook kan het gebeuren dat doordat de private sector de relatief makkelijke gevallen (personen, wijken) weet af te handelen, de politie met de moeilijkste gevallen blijft zitten waardoor zij niet meer op haar taak berekend is. De individualistische benadering zal vooral voor deze dynamiek willen waken, zodat levering van het door haar geprefereerde adequate veiligheidsniveau voor iedereen gewaarborgd blijft.

In de gemeenschapsgerichte benadering speelt een ander probleem, namelijk de definiëring van de relevante gemeenschap. Als veiligheid ertoe dient de gemeenschap te constitueren, wordt het urgent de gemeenschap te bepalen. Laten we voor het gemak de natiestaat nemen als grootst mogelijke *inclusieve* eenheid. Deze gemeenschap vertegenwoordigt dan 'het publieke' als zodanig. Veiligheid en andere publieke goederen dienen ertoe deze gemeenschap te constitueren. Dit zou kunnen leiden tot de conclusie dat de staat veiligheid moet leveren. Het probleem is dat binnen deze gemeenschap andere gemeenschappen zich ook moeten constitueren. Ook zij hebben – in dit geval 'lokale' – publieke goederen nodig om dat te doen: goederen waarvan leden van andere gemeenschappen worden uitgesloten, maar waarvan hun eigen leden profijt hebben. We kunnen hier denken aan heel gesloten en uitsluitende gemeenschappen die zelf de verantwoordelijkheid voor veiligheidszorg op zich nemen. Dit gebeurt in een enkel geval als leden van dergelijke subnationale gemeenschappen bij tourbeurt patrouilleren, al zullen zij meestal private bewaking op de markt inkopen. Of de markt een legitieme basis is voor veiligheidszorg hangt in de gemeenschapsgerichte benadering af van de keuze die men maakt: voor bevordering van de nationale gemeenschap, of van lokale gemeenschappen (of een compromis van beide). Alleen in het laatste geval is er een rol voor de markt. Ongelijkheden in veiligheid tussen die gemeenschappen moeten dan als onvermijdelijk neveneffect worden geaccepteerd.

### 3 Manipulatie van de vraag naar veiligheid

Tot nu toe heb ik over niveaus van veiligheid gesproken als een objectief gegeven: de objectieve veiligheidsituatie van een bepaalde stad, straat, huis, enzovoort kan worden weergegeven op een denkbeeldige schaal van heel veilig naar heel onveilig. Echter, zelfs als een zeer hoog objectief veiligheidsniveau wordt bereikt dan nog kan de *subjectieve beleving* of perceptie van (on)veiligheid daarmee niet overeenkomen. Een lage gepercipieerde onveiligheid kan samengaan met een hoog niveau van objectieve onveiligheid (de persoon is dan roekeloos), en omgekeerd (bijvoorbeeld overgevoeligheid). Doordat beide vormen van veiligheid niet samenvallen, bestaat de mogelijkheid dat veiligheidsinspanningen het paradoxale gevolg hebben dat zij gevoelens van onveiligheid aanwakkeren in plaats van wegnemen (Zedner 2003; Loader 1999). Wie 's avonds laat op straat langs een wachtend peloton ME-ers loopt of voortdurend in de wijk alarmsystemen hoort afgaan, zal zich niet snel veilig wanen, ook al zijn er meer inspanningen voor zijn

veiligheid dan als die ME-ers of alarmen er überhaupt niet waren. De vraag wordt dan relevant welke vorm van veiligheidsvoorziening (markt of staat) het genoemde paradoxale, averechtse effect het minst in de hand werkt.

Op de markt, waar bescherming verkocht wordt al naar gelang er een koopkrachtige vraag is van consumenten, kan die vraag gemanipuleerd worden door de aanbieders van veiligheidsdiensten. De meest brute vorm van manipulatie is afpersing, waarbij geweld wordt ingezet om de aanschaf van diensten af te dwingen bij personen of organisaties die daartoe anders niet bereid zouden zijn. Voor de Nederlandse situatie van meer praktische betekenis is een subtielere manier: het aanwakken van onveiligheidsgevoelens bij toekomstige consumenten. De mogelijkheid dat subjectieve en objectieve veiligheid uiteenlopen, wordt door middel van vraagmanipulatie benut om een zo hoog mogelijk onveiligheidsgevoel 'aan te praten'. Daardoor ontstaat een vraag naar producten die, afgemeten aan de daadwerkelijke risicodreiging, overbodig zijn en is de subjectieve onveiligheid groter dan noodzakelijk. Regulering van de markt zou het probleem van vraagmanipulatie kunnen oplossen door de meest brute praktijken (zoals afpersing) te verbieden. De meer subtiele vormen van vraagmanipulatie, zoals te vinden in reclame en marketinguitingen, zouden echter moeilijker te reguleren zijn. Een verbod voert daarvoor waarschijnlijk te ver.<sup>4</sup>

Ook bij een staatsvoorziening kan vraagmanipulatie voorkomen. In dat geval is het niet commerciële concurrentie maar electorale concurrentie tussen politici die tot een exploitatie van gevoelens van onveiligheid en angst leidt, en daarmee tot opdrijving van inspanningen tot een niveau dat ligt boven wat redelijkerwijze te verantwoorden is met het oog op de daadwerkelijk bestaande veiligheidsrisico's (Garland 2001).<sup>5</sup> Vraagmanipulatie kan ook hier tot op zekere hoogte worden bestreden, omdat het opdrijven van angstgevoelens en veiligheidsmaatregelen niet per definitie de enige electorale successtrategie is. Ook de tegenovergestelde strategie, waarbij niet op telkens meer repressie, maar juist op het aanpakken van de oorzaken van onveiligheid wordt ingezet, kan door het electoraat als een successtrategie herkend worden. Het paradoxale effect van veiligheidszorg kan door een staat verzacht worden doordat zij beide strategieën in haar arsenaal heeft, waar op de markt alleen de eerste strategie commercieel aantrekkelijk is.

De uiteindelijke keuze voor markt of staat (of voor een bepaalde combinatie van beide) hangt ook hier af van de vraag of men een individualistische of een gemeenschapsgerichte benadering kiest. In de individualistische benadering staat als gezegd het morele recht op een bepaald niveau van veiligheid centraal. De burger heeft recht op dit (objectieve!) niveau, geleverd door de staat. Hoe zich dit vervolgens vertaalt naar de gevoelens van diezelfde burger is voor deze benadering niet relevant. Immers, de staat kan alleen goederen en diensten leveren, maar heeft geen controle over de gevoelens van haar burgers. In een liberale theorie is dat ook uitdrukkelijk niet de bedoeling: de gevoelens van het individu beho-

4 Over de vraag in hoeverre de huidige regulering op dit moment adequaat is, verschillen de meningen (Van Dijk & De Waard 2001; Stenning 2000; Zedner 2006).

5 Overigens kan ook het belang van overheidsbureaucratieën bij continuïteit bijdragen tot het aanwakken van onveiligheidsgevoelens.

ren tot diens privésfeer, waarin de staat zich niet moet mengen. Als burgers zich onveiliger wanen dan zij daadwerkelijk zijn, is dat dus uiteindelijk hun eigen probleem. Een mogelijk gevolg van deze principiële stellingname is dat vanuit deze benadering de vraagmanipulatie in de markt minder als probleem wordt gezien, en regulering om deze in de hand te houden lakser is.

In een gemeenschapsgerichte benadering daarentegen is het voor de hand liggend de subjectieve beleving van veiligheid als een onderdeel van veiligheid zelf te zien. Niet alleen een onveilige straat of stad is een probleem, maar ook de onveiligheidsgevoelens van haar bewoners. Dit is zo omdat de succesvolle constitutie van een gemeenschap niet alleen afhangt van de daadwerkelijk gerealiseerde veiligheid, maar ook van de mate waarin burgers dit succes als zodanig waarnemen. Een veilige burger die zich onveilig waant, zal zich alsnog teruggeworpen voelen op zichzelf, en zich geen onderdeel voelen van een beschermende gemeenschap. Met andere woorden, diens identiteit (lid van de gemeenschap) en de symbolische betekenis van publieke veiligheidszorg voor de identiteit, vereisen dat ook onveiligheidsgevoelens worden aangepakt. Vanuit deze benadering ligt het voor de hand risicovolle tendensen in de markt te beteugelen en straffere regulering toe te passen, of de veiligheidsmarkt waar mogelijk in te perken.

## 4 Conclusie

Het maakt nogal wat uit of de betekenis van veiligheidszorg wordt gebaseerd op het belang van het individu of van de gemeenschap. Zoals ten aanzien van twee problemen uit de veiligheidsdiscussie – ongelijkheid en onveiligheidsgevoelens – blijkt, leiden beide tot andere visies op het relatieve gewicht van markt en staat. Dit is van belang in een tijd waarin private veiligheidszorg steeds meer in de belangstelling komt en de staat zich op haar kerntaken moet beraden. De argumentatie hierboven was louter illustratief en te schetsmatig om harde conclusies aan te verbinden. Ook andere normatieve benaderingen zijn buiten beeld gebleven. Desalniettemin hoop ik met de geschetste gedachtegang de noodzaak aangetoond te hebben om achter de beleidsconsensus te graven en de daarin verborgen normatieve *dissensus* aan het licht te brengen. Alleen zo kan een helder en gefundeerd antwoord worden gekregen op de verhouding tussen markt en staat.

## Literatuur

- Blakely, E.J. & M.G. Snyder (1999) *Fortress America. Gated Communities in the United States*. Washington D.C.: Brookings Institution Press.
- Crawford, A. (2006) 'Policing and Security as "Club Goods": The New Enclosures?' In J. Wood & B. Dupont (eds.), *Democracy, Society and the Governance of Security*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Dijk, F. van & J. de Waard (2001) *Publieke en private veiligheidszorg. Nationale en internationale trends*. Den Haag: Ministerie van Justitie.

- Garland, D. (2001) *The Culture of Control. Crime and Social Order in Contemporary Society*. Chicago: The University of Chicago Press.
- Gewirth, A. (1978) *Reason and Morality*. Chicago: The University of Chicago Press.
- Kerkmeester, H.O. (2005) 'Privatisering van veiligheid: economische aspecten'. In L.C. Winkel, J.J.M. Jansen, H.O. Kerkmeester, R.J.P. Kottenhagen & V. Mul (eds.), *Privatisering van veiligheid*. Den Haag: Boom Juridische uitgevers.
- Loader, I. (1999) 'Consumer Culture and the Commodification of Policing and Security'. *Sociology*, 33 (2), 373-392.
- Loader, I. & N. Walker (2001) 'Policing as a Public Good: Reconstituting the Connections Between Policing and the State'. *Theoretical Criminology*, 5 (1), 9-35.
- Loader, I. & N. Walker (2006) 'Necessary Virtues. The Legitimate Place of the State in the Production of Security'. In J. Wood & B. Dupont (eds.), *Democracy, Society and the Governance of Security*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Stenning, P.C. (2000) 'Powers and Accountability of Private Police'. *European Journal on Criminal Policy and Research*, 8, 325-352.
- Zedner, L. (2003) 'The Concept of Security: An Agenda for Comparative Analysis'. *Legal Studies*, 1, 153-176.
- Zedner, L. (2006) 'Liquid Security. Managing the Market for Crime Control'. *Criminology and Criminal Justice*, 6 (3), 267-288.

*Dr. Rutger (R.J.G.) Claassen is Universitair Docent Politieke Filosofie aan de Universiteit Leiden, Departement Politieke Wetenschappen. Contactadres: Postbus 9555, 2300 RB Leiden. Tel. 071-5273929. E-mail: claassenrjg@fsw.leidenuniv.nl.*

## SUMMARIES

### **Reluctant oversight of extensive private investigations**

*Peter Klerks*

This article describes the market and practices of private investigation in the Netherlands, based on a number of empirical studies. Private investigators, corporate security services and information brokers apply roughly similar methods and techniques as state investigatory agencies, and their employees are often former police officers. The private investigative sector is regulated by law as well as a privacy code, but police officials, researchers and the official Dutch privacy watchdog CBP all plead for stricter oversight. Branch representatives counter that stricter oversight would confront the companies with an unacceptable administrative burden. In their view, a system of self regulation is the best option. However, researchers have recently concluded that the current regime of self regulation is responsible for a lacking adherence to the privacy code. Assurance of professional quality and the rule of law requires self regulation to be supported by periodical controls by state agencies.

### **Streetcoaches in Slotervaart: Some comments on the idea of a 'government-at-a-distance'**

*Ronald van Steden & Trevor Jones*

Safety and security is increasingly provided by public-private partnerships. In this respect, commentators claim that there is a shift from *government* (a hierarchically organized state) to *governance* (a hybrid network of organizations). Police and justice agencies have become dependent on a variety of societal and market based partners

– a trend which may signify retreat or even 'hollowing out' of the state. To date, however, the research literature has been dominated by theoretical and ideological arguments with little attention to empirical evidence. The current paper attempts to address this gap by undertaking empirical research into the tackling of youth nuisance in the Amsterdam borough of Slotervaart. In doing so, we focus on SAOA representing a private foundation that, under the auspices of public government (i.e. the Amsterdam municipality), aims to 'fill the gap' between repressive police policies and preventative youth care. On the one hand, SAOA has employed so-called 'streetcoaches' provided by a private security firm and backed by the police to approach disorderly youth on the streets, while, on the other hand, 'home helpers' visit their parents. The underlying idea is to bring together both worlds in an effort to guide troublesome youngsters through a highly complex and sometimes contradictory welfare state system. Put differently, SAOA's main goal is to streamline multifarious youth programs into one smarter, faster and more effective process. Most interesting then, SAOA, notably a *private* foundation, can be seen as a vehicle of the Amsterdam municipality trying to retake its hierarchical position in a predominantly horizontally organized and therefore hard-to-steer local safety and security network. Privatization is, counterintuitively, used as a means to reinstitute government. Whether such a strategy is fruitful or not will in the long run depend on the network's willingness to reach mutually-beneficial agreements.



### **Corporate responses to risks of organized crime**

*Jan Terpstra*

Increasingly businesses are expected to take their own responsibility in the prevention and control of crime. This article deals with the question what businesses actually do in practice to prevent and manage these risks. In this paper for three economic sectors the strategies are described that businesses use to manage the risks of organized crime. These sectors are the transport (including both transport of goods on the road and the Rotterdam Port Area), banks and the music industry. Three categories of strategies are distinguished in handling the risks of organized crime: strategies focused on pre-conditions of crime reduction, strategies focused on the prevention of organized crime, and re-active strategies. Six factors are analyzed that seem to be relevant to understand the extent in which businesses are involved in the prevention and control of the risks of organized crime. Finally, this paper deals with the relation between business strategies and the public sector in the prevention and control of organized crime. This relation is very complex, contradictory and fragmented, despite the increasing co-operation between businesses and public agencies in the governance of crime.

### **Business extortion: a vague business. Towards a visible approach of a hidden delinquency.**

*Ilse van Leiden & Henk Ferwerda*

Extortion is a special form of a crime of violence of which the business community can become a victim. In a recent national study on extortion, insight was gained in the features, the risks and the consequences of business extortion, which gives a handle for tackling the problem.

Extortion can inspire much fear in an entrepreneur. The consequences can be of a financial nature, but can also relate to the personal safety of individuals, or even have an impact on public health and national security.

Depending on the motives and methods of extortion offenders, and the trade type which is being extorted, different forms can be distinguished. Product extortion, protection extortion, cyber extortion, extortion of individuals and extortion of services.

Offenders can be criminal groups in which extortion is a part of the criminal repertoire, but they may also be individuals who operate unprofessionally. The features of extortion make it occur mostly below the surface, which gives little insight into the actual scale of the problem.

Not only the violent character of this form of crime, but for instance also the relatively low willingness of entrepreneurs to report, are responsible for this.

The gravity of extortion justifies a strengthening of the approach to the problem.

The approach can be placed within the Rational Choice Theory, which provides leads for influencing the behaviour of offenders, as well as of victims of extortion practices.

In the case of the offenders, it involves aggravating the possibilities to commit the offence.

In the case of the victims, the willingness to report should be encouraged.

The current knowledge gives a handle for an approach to the extortion problem with which entrepreneurs are being confronted. This approach has to take shape in an applied public-private collaboration between the government and the business community.

## **Security provision between market and state**

*Rutger Claassen*

This article discusses the foundations of security provision between market and state. What are the respective roles of markets and states and their mutual relations in security provision? This article argues that the answer depends on our normative approach. It does so by comparing two competing approaches. An individualistic approach reduces the meaning of security to the individual's interest in security and focuses on his individual rights, while a community-oriented approach focuses on the contribution of security provision to the constitution of communities. The differences between these approaches are shown for two important topics. First there is the problem of potential inequalities in security provision. Markets tend to increase inequality by relying on individual's purchasing power. States in principle deliver security equally to all, but can be captured on occasion by subgroups of citizens. Here the individualistic approach prefers to rely on the state for a basic level of security while leaving additional security provision to the market. For the community-oriented approach the outcome is less clear-cut. If it promotes the national community, it tends to rely exclusively on the state (as representative of the community), while if it allows subgroups their own community-building, it allows markets to play an important role. The second topic is the manipulation of demand for security. Feelings of (in)security are an independent part of security, so that objective and subjective security may diverge. This makes it possible both for markets and states to manipulate these feelings. Here an individualistic approach prefers to ignore these feelings, as they are

the responsibility of individuals, while a community-oriented approach recognizes that feelings play a role in the contribution of security to the constitution of the community that provides security for its members. Thus, policy makers cannot remain indifferent to the normative approach they take towards security.

Nieuw deel in de COT-reeks

# Het mysterie van Hoogeveen

**Evaluatie van de crisisbeheersing naar aanleiding van een  
incident in een dierenwinkel in Hoogeveen**

J.H.G. Bos, S.D. Schaap, J. Jumelet & M. Wensveen



Op maandag 5 november 2007 wordt personeel van Annen Animal Center in de gemeente Hoogeveen getroffen door acute gezondheidsproblemen. Hierop komen verschillende hulpverleningsdiensten in actie. Het COT Instituut voor Veiligheids- en Crisismanagement evalueerde in opdracht van de gemeente Hoogeveen de crisisbeheersing naar aanleiding van dit incident. Dit rapport beschrijft en analyseert de gebeurtenissen op en na 5 november 2007. Het rapport wordt afgesloten met conclusies en aanbevelingen.

**Prijs € 21,00**

inclusief btw,  
exclusief verzend- en  
administratiekosten,  
ook verkrijgbaar  
via de boekhandel  
ISBN 978-90-8974-018-2

**BESTEL NU VIA [WWW.BJU.NL](http://WWW.BJU.NL)**

**Bju**

Boom Juridische uitgevers

Postbus 85576 | 2508 CG Den Haag | telefoon 070 330 70 33 | fax 070 330 70 30  
e-mail [verkoop@bju.nl](mailto:verkoop@bju.nl) | website [www.bju.nl](http://www.bju.nl)

Hoe effectief zijn kinderpornofilters op internet?

# Filteren van kinderporno op internet

Een verkenning van technieken en reguleringen  
in binnen- en buitenland

W.Ph. Stol, H.W.K. Kasperen, J. Kerstens, E.R. Leukfeldt & A.R. Lodder



Verspreiding van kinderpornografie op internet geldt als een groot maatschappelijk probleem. Een van de middelen die overheden daartegen inzetten is het filteren van informatiestromen en vervolgens het blokkeren van kinderpornografisch materiaal. De mogelijkheden voor de Nederlandse overheid om het internet effectief te filteren blijken echter beperkt.

In dit boek wordt de problematiek rond kinderporno en filtering uitgebreid besproken, geven de auteurs genuanceerde en onderbouwde antwoorden en wordt een viertal scenario's voor de toekomst geschetst.

**Prijs € 27,00**

inclusief btw,  
exclusief verzend- en  
administratiekosten,  
ook verkrijgbaar  
via de boekhandel  
ISBN 978-90-5454-934-5

**BESTEL NU VIA [WWW.BJU.NL](http://WWW.BJU.NL)**

**BJu**

Boom Juridische uitgevers

Postbus 85576 | 2508 CG Den Haag | telefoon 070 330 70 33 | fax 070 330 70 30  
e-mail [verkoop@bjui.nl](mailto:verkoop@bjui.nl) | website [www.bju.nl](http://www.bju.nl)

Een positieve en praktische benadering van veiligheid

# Geloven in veiligheid

Tegendraadse perspectieven

Hans Moors & Ben Rovers



**Prijs € 25,00**

inclusief btw,  
exclusief verzend- en  
administratiekosten,  
ook verkrijgbaar  
via de boekhandel  
ISBN 978-90-5454-841-6

De ambitie van landelijk en lokaal veiligheidsbeleid is het tegengaan van risico's, het bestrijden van criminele of onmaatschappelijke activiteiten en het vermijden van onveilige situaties. Dat is een anti-ambitie: een negatief geformuleerd streven. Dit boek pleit voor een positieve en praktische benadering van veiligheid.

Praktijkrelevant onderzoek naar veiligheid zou zich zowel moeten richten op de maatschappelijke voorwaarden waaronder beleid wordt gemaakt of interventies plaatsvinden, als op de condities waaronder het resultaat daarvan tot effecten leidt. In dit boek worden alternatieve perspectieven geboden op drie grote veiligheidsthema's: moslimradicalisme, achterstandswijken en de werking van justitiële jeugdinterventies, met het doel duidelijk te maken hoe praktijkrelevant onderzoek vorm kan krijgen en wat daarvoor nodig is.

**BESTEL NU VIA [WWW.BJU.NL](http://WWW.BJU.NL)**

**Bju**

Boom Juridische uitgevers

Postbus 85576 | 2508 CG Den Haag | telefoon 070 330 70 33 | fax 070 330 70 30  
e-mail [verkoop@bju.nl](mailto:verkoop@bju.nl) | website [www.bju.nl](http://www.bju.nl)

